

Tartu Ülikool
Filosoofiateaduskond
Ajaloo ja arheoloogia instituut

Tanel Pärnsalu

Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu välispoliitikas Gruusia kriisi näitel

Bakalaurusetöö

Juhendaja: dotsent Vahur Made

Tartu
2015

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Euroopa Parlamendi pädevus välispoliitika valdkonnas	7
1.1. Ühise julgeoleku- ja välispoliitika areng aluslepingutes ja Euroopa Parlamendi roll protsessis	7
1.2. Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu ühises välis- ja julgeolekupoliitikas	11
1.3. Euroopa Parlamendi roll praktikas ja parlamentaarne diplomaatia	18
2. Euroopa Parlamendi välispoliitiline tegevus Gruusia kriisi näitel	22
2.1. Gruusia konflikti olemus ja areng	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
2.2. Euroopa Liidu ÜVJP vastus Gruusia konfliktile	25
2.3. Euroopa Parlamendi roll konflikti lahendamises	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
2.4. Gruusia konflikti järelmid ja mõju Euroopa Parlamendi edasisele tegevusele	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
Kokkuvõte	42
Viidatud allikad	<i>Error! Bookmark not defined.</i>

Sissejuhatus

Käesolev bakalaureusetöö keskendub Euroopa Parlamendi tegevusele Euroopa Liidu välispoliitikas. Euroopa Parlament on oma ajaloo vältel saanud pidevalt mõju ja pädevusi juurde ning on õigusloomes saanud juba tugeva staatuse. Algselt vaid nõuandva pädevusega institutsioonist on tänapäevaks välja kasvanud üks suurimaid ja mõjuvõimsaimaid seadusandlike kogusid maailmas. Samas ei oma Parlament siiani olulist rolli Euroopa Liidu ühises välispoliitikas.¹ Seda peetakse liikmesriikide püüsmaks ja konsensusel põhinev koostöö tegevus on pigem toimunud valitsusvahelises koostöös.

Lähiajaloo sündmustel põhinevad uurimused on näidanud, et hoolimata väikesest ametlikust pädevusest, on Euroopa Parlament asunud mõjutama Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitika suundumusi ja otsuseid. Lisaks sellele on Euroopa Parlament ise hakanud parlamentaarse diplomaatia kaudu aktiivselt rahvusvahelisel tasandil suhtlema.² Seega on tekkinud vastuolu Parlamendile omistatava rolli ja institutsiooni enda poolt võetud rolli vahel. Vastuolu seisneb selles, et Parlamendile omistatakse Euroopa Liidu Ühise Välis- ja Julgeolekupoliitika (ÜVJP) kujundamises ainult minimaalset pädevust, mis ei ole aga empiiriliselt põhistatud. Lähenedamine Euroopa Parlamendile kui ÜVJP osas marginaalsele osalisele on viinud omakorda mitmete probleemideni. Näiteks jäetakse Parlament lihtsasti kõrvale Euroopa Liidu ühise välispoliitika analüüsimisel³. Sellisele lüngale teaduslikus kirjanduses on viidanud mitmed autorid⁴. Peale selle ei arvestata põhistamata eelduste tõttu Parlamendi rolliga

¹ Crobett, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael (2011). *The European Parliament*. 8th ed. London: John Harper Publishing. 312-313.

² Stavridis, Stelios and Irrera, Daniela (2015). *The European Parliament and Its International Relations*. Routledge.

³ Soetendorp, Ben. (2014). *Foreign Policy in the European Union: History, Theory & Practice*. Routledge.

⁴ Huff, Andrew. (2013) *Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of CFSP and CSDP*. OPAL Online Paper 14. <http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/14.pdf>

Euroopa Liidu välispoliitika protsessides. Selle tõttu kannatab aga Euroopa Liidu välispoliitika legitiimsus, sest Euroopa Parlament ainsa rahva poolt valitava Liidu institutsioonina tugevdab Euroopa Liidu demokraatlikku kuvandit rahvusvaheliselt.

Käesoleva töö eesmärgiks on uurida, milline on Euroopa Parlamendi sisuline roll Euroopa Liidu välissuhetes. Töö põhiliseks uurimisküsimuseks on see, et kuidas on hinnang Euroopa Parlamendi rolli kohta kooskõlas aluslepingutes sätestatud õigustega välispoliitika valdkonnas ning tema tegeliku tegevusega välispoliitiliste sündmuste käsitlemisel. Eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimusele vastamiseks on töös põhjalikult analüüsitud esiteks Euroopa Parlamendi formaalseid pädevusi aluslepingute põhjal ja teiseks, Parlamendi liitumist Euroopa Liidu välispoliitika otsustusprotsessiga Gruusia konflikti kontekstis. Vormilise pädevuse ja selle tegeliku rakendamise analüüs koos annavad ülevaatliku pildi Parlamendi rollist Euroopa Liidu välispoliitikas ja on võrdselt olulised uurimisküsimusele vastamiseks.

Töös on Euroopa Parlamendi praktilise tegevuse uurimisel valitud näiteks Gruusia konflikt. Konkreetne näide on vajalik demonstreerimaks, kuidas Euroopa Parlamendi välispoliitika-alased seisukohad Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikat mõjutavad. Gruusia on näiteks valitud seetõttu, et Euroopa Parlamendi rolli selles konkreetses välispoliitilises kriisis ei ole seni kirjanduses käsitletud. Gruusia konflikt sobib näiteks hästi ka seetõttu, et see on ajas hästi piiritletav ning Euroopa Liidu kui terviku rolli selle konflikti lahendamisel on piisavalt uuritud. Käesolev töö lisab neile uurimustele Euroopa Parlamendi rolli aspekti.

Gruusia näite vaatlemine on endiselt aktuaalne. Tegu oli esimese Külmale sõjale järgnenud relvastatud kokkupõrkega Euroopa Liidu lähinaabruses, milles Venemaa rakendas sõjalist jõudu. Veelgi enam, jõudu kasutati oma lähipiirkonnas endise Nõukogude Liidu alal asuva suveräänse riigi vastu. Tänapäeva Ukraina konflikti näitel näeme samuti, kuidas Euroopa Liit osaleb Euroopas aset leidva kriisi lahendamises. Gruusia näide on endiselt õppetunniks ja sellest võib leida ajaloo seisukohast olulisi pidepunkte Euroopa Liidu välispoliitilise rolli kujunemise kohta. Bakalaureusetöö teema tervikuna on aktuaalne Euroopa Parlamendi rolli kasvu tõttu Euroopa Liidu

institutsioonide seas pärast Lissaboni lepingu jõustumist. Töö uurib, kas Parlamendi tähtsus on suurenenud ka välispoliitika valdkonnas.

Töö on jaotatud kaheks peatükiks. Teema käsitlemise alusena antakse esimeses peatükis lühiülevaade Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) kujunemisest, et näidata Euroopa Parlamendi rolli selles protsessis. Seejärel on käsitletud Euroopa Parlamendi formaalseid pädevusi välissuhete valdkonnas, nagu eelarvepädevus, õigus saada teavet ja osaleda konsultatsioonides, järelevalvepädevus ja pädevus Euroopa Liidu välislepingutega seoses. Lisaks on käsitletud Parlamendi praktilist tegevust ja parlamentaarse diplomaatia tähtsust. Vaadeldes kogu pädevuste spektrit kogumis on võimalik näha Parlamendi osaluse ulatust ÜVJP süsteemis ning teha järeldusi tema rolli sisulisuse ja nähtavuse kohta.

Teises peatükis vaadeldakse Euroopa Parlamendi rolli välispoliitilistes protsessides konkreetse näite varal. Parlamendi rolli paremaks mõistmiseks antakse sissejuhatav lühiülevaade Gruusia konflikti arengust, et luua Euroopa Liidu ja Parlamendi tegevuse analüüsimiseks ajaraamistik. Seejärel analüüsitakse Euroopa Liidu välispoliitilist reaktsiooni konfliktile, et mõista, kuidas Euroopa Liit käsitles seda erinevates etappides. Kõige olulisema osana selles peatükis võrreldakse dokumentide põhjal, kuidas püüdis Euroopa Parlament omalt poolt mõjutada Euroopa Liidu teiste institutsioonide tegevust konflikti lahendamisel ning millised olid selle tulemused nii Gruusia konflikti puhul kui ka edaspidiseks. Kokkuvõttes analüüsis võrreldakse Parlamendi ja teiste institutsioonide seisukohti erinevates kriisi etappides ning tehakse järeldusi, kas Parlament soovis ja suutis välispoliitika otsuseid mõjutada.

Käesoleva töö meetodiks on kirjanduse ja dokumentide analüüs. Euroopa Liidu dokumentide, kirjanduse ja veebiallikate abil on uuritud ajaloolisi sündmusi, mis on viinud Euroopa Parlamendi muutumisele pelgalt konsultatsioonikogust välispoliitika teemades aktiivseks osaliseks ja debatti panustajaks. Põhiliselt on kasutatud uuemat Euroopa Liidu välispoliitikat käsitlevat teaduskirjandust ja Euroopa Liidu dokumentatsiooni, mis on kättesaadav andmebaasides. Dokumendid näitavad dünaamikat Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu tegevuses, mis on vastavalt olukorrale kas paralleelne või vastuoluline. Oluliseks allikaks on ka Euroopa

Parlamendi kodulehekül, mis pakub ligipääsu resolutsioonidele ja Parlamendi debattide protokollidele ning hulganisti allikaid institutsiooni arengu ja tegevuste kohta. Nendest allikatest ilmneb, kuidas Parlament osales Gruusia konfliktis erinevates etappides aruteluprotsessides Euroopa Liidu sees ja rahvusvaheliselt. Protokollid aitavad mõista, kuidas kujundas Parlament välja oma seisukohad.

Kuna tegemist on ajalooteadusliku uurimusega, ei ole see üles ehitatud ühele kindlale teooriale toetudes. Sarnastes uurimustes on alusena kasutatud rolliteooriat, mis pärineb sotsioloogiast, kuid on laialt kasutamist leidnud ka rahvusvaheliste suhete analüüsimisel.⁵ Rolliteooria võimaldab selgitada Euroopa Parlamendi rahvusvahelist ja institutsioonidevahelist tegevust demokraatliku järelevalve teostajana.⁶ Töö piiratud maht ei võimalda lähemalt käsitleda rolliteooria kontseptsioone.

Ajalugu näitab, et Euroopa Parlamendi areng on kulgenud ühe suuremate volituste ja mõjuvõimu suunas. Seda arengut on teadusringkond uurinud juba üle 60 aasta. Käesolev töö annab panuse Euroopa Parlamendi arengu uurimisse välispoliitika ja julgeolekupoliitika valdkonnas.

⁵ Harnisch, Sebastian, Cornelia Frank, and Hanns W. Maull, eds. *Role Theory in International Relations*. Taylor & Francis, 2011.

⁶ Redei, Lorinc (2013) *Normative Parliamentarians: The European Parliament's Role in the EU's Foreign Policy Process*. Budapest, Hungary: Central European University, 11

1. Euroopa Parlamendi pädevus välispoliitika valdkonnas

1.1. Ühise julgeoleku- ja välispoliitika areng aluslepingutes ja Euroopa Parlamendi roll protsessis

Euroopa projekt sai alguse pärast Teist maailmasõda eesmärgiga lepitada Saksamaad ja Prantsusmaad ning tuua kontinendile taas majanduslik õitseng ja rahu. Sedamööda, kuidas püstitatud eesmärk sai üha enam reaalsuseks, hakkas lisaks majanduslikule koostööle arenema poliitiline ja ka välispoliitiline koostöö. Euroopa Liit hakkas üha enam teadvustama oma positsiooni globaliseerivas maailmas ja kujundama ka vastavat ühispoliitikat.

Esimesed katsed välispoliitika ühtlustamiseks ei olnud viljakad. 1957. aasta Rooma leping lõi aluse rahvusvahelisteks suheteks kaubandusküsimustes. René Pleveni 1950. aasta plaan, Lääne Euroopa Liidu (*Western European Union*) loomine 1954. aastal ja 1961. aasta Fouchet plaan püüdsid lisada diplomaatilisi ja sõjalisi võimekusi neile kaubandusalastele välispädevustele. Nende katsete läbikukkumine on tõend välispoliitika keerulisest algusloomest. Kõik katsed muuta majandusühendus autonoomseks välispoliitika osaliseks kukkusid läbi.⁷

1970. aastal loodi Euroopa Poliitiline Koostöö (EPK), mis oli ÜVJP eelkäija. Sellest said alguse regulaarsed välisministrite kohtumised ja konsultatsioonid olulistes välispoliitika küsimustes. Juba EPK raames nähti ette ka välisministrite kohtumised Euroopa Parlamendiga kaks korda aastas.⁸ 1974. aastal asendati ühenduse tippkohtumised Ülemkoguga. Ülemkogu koosnes riigipeadest, valitsusjuhtidest ja nende välisministritest. Selles osales ka Euroopa Komisjoni president. Samal aastal

⁷ Bindi, Federiga (2010). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 11-14

⁸ Ibid. 17

toimus esimene Gymnich-stiilis kohtumine — välisministrite mitteformaalne välispoliitika arutelu.⁹

1980. aastatel tihenes liikmete koostöö välispoliitikaalastes küsimustes. 1984. aasta veebruaris kinnitas Euroopa Parlament Altiero Spinelli “lepingu eelnõu”, mis kutsus looma uue Euroopa Liidu, mis oleks juriidiline isik ja mis võimaldaks paremat koordineerimist Euroopa Poliitilises Koostöös ja välissuhetes. Eelnõu järgi oleks Euroopa Nõukogul õigus laiendada välispoliitika koordinatsioon kaitse ja relvakaubanduse küsimustele. Kuigi eelnõud ei jõustatud, võtsid riigid ette esimese suurema aluslepingute reformi — Ühtse Euroopa Akti loomise.¹⁰

Ühtne Euroopa Akt (*Single European Act*) koondas ja institutsionaliseeris kõik arengud, mis olid toimunud, jättes endiseks nende olemuse ja valitsustevahelise meetodi. Akt määratles ka Euroopa Parlamendi rolli, mis oli Komisjoni ja Nõukogu kõrval erakordselt minimaalne — vaid õigus olla informeeritud. Lisaks oli Euroopa Parlamendi nõusolek vajalik ühenduse edaspidisel laienemisel ja lepingute sõlmimisel kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega assotsiatsioonilepingutega seoses.¹¹

Euroopa Liidu ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale (ÜVJP) pandi formaalne alus 1993. aastal Maastrichti ehk Euroopa Liidu lepinguga. Selle lepinguga loodi kolme samba süsteem, milles ÜVJP moodustas teise samba ja asendas senise Euroopa Poliitilise Koostöö. ÜVJP põhines peamiselt valitsustevahelistel menetlustel ja konsensusel. Selles tulenevalt toimusid välispoliitilised reageerinud eeskätt ühiste seisukohtade ja ühismeetmete vormis.¹² ÜVJP konsultatsiooniprotsessi kaudu kaasati tegevusse ka Euroopa Parlament, saades lisapädevusi kaubanduslepingute sõlmimise valdkonnas. Euroopa Parlamendi heakskiitu vajavate lepingute ring laienes.¹³

⁹ Bulmer, Simon J. (1993). The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Journal of Public Policy*. 13 (4), 358-360.

¹⁰ Bindi, Federiga, 22

¹¹ Ibid, 23

¹² Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused. <http://www.europarl.europa.eu/>

¹³ Bindi, Federiga, 25-26

1997. aasta Amsterdami lepinguga kehtestati senisest hulga tõhusam otsustusprotsess, mis hõlmas ka konstruktiivset hääletamisest hoidumist ja kvalifitseeritud häälteenamust. 1999. aasta detsembri Euroopa Ülemkogul loodi ühtse välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja nõukogu peasekretäri ametikohad. 2003. aasta Nice'i lepinguga tehti otsustusprotsessi tõhustamiseks täiendavaid muudatusi ning volitati 2001. aastal moodustatud poliitika- ja julgeolekukomiteed teostama poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist kriisiohjamisoperatsioonides.

2001. aasta lõpul avaldatud Laeken'i deklaratsioon käivitas protsessi, mille eesmärgiks oli Euroopa Liidu uue aluslepingu — konstitutsioonilise leppe väljatöötamine. Deklaratsioon sedastas, et midagi tuleb ette võtta, et tuua Euroopa Liit kodanikele ligemale ning sõnastada Euroopa Liidu roll globaliseeruvas maailmas. Euroopa Parlament võttis tugeva selles ajaloolises võimaluses vastata mõlemale probleemile — just valitud esinduskogu saab kasutada oma demokraatlikku võimu ja vastata väljakutsetele globaliseeruvas maailmas, mis kodanikele tõeliselt korda lähevad.¹⁴ Euroopa Tuleviku Konvendis, mis konstitutsioonilise leppe eelnõud ette valmistas, domineerisid väga aktiivsed ja kogenenud europarlamenti liikmed.¹⁵

Pärast Euroopa põhiseaduse lepingu projekti luhtumist 2005. aastal sõnastati selle peamised institutsioone käsitlevad sätted ümber uues reformilepingus, mis allkirjastati 19. oktoobril 2007. aastal Lissabonis. Euroopa Liidu välissuhted on kahtlemata üks valdkond, kus uus leping püüab sisse viia tugevamat ja dünaamilisemat ühistegevust.¹⁶ 2009. aasta alguses jõustunud leping kaotas Euroopa Liidu sammastel põhineva struktuuri. Lepinguga loodi terve hulk uusi ÜVJP osalejaid, nende hulgas Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja Euroopa Ülemkogu alaline eesistuja. Lisaks välisteenistuse loomisele ajakohastati lepinguga ka ühist julgeoleku- ja kaitsepoliitikat, mis kujutab endast ÜVJP lahutamatut osa.¹⁷ Lissaboni leping

¹⁴ Polner, Gerley (2010) *A Stronger European Parliament and Its New Role in the European Union's Foreign Policy*. Yonsei LJ 1. 255

¹⁵ Piris, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010). 121-122

¹⁶ Polner, Gerley. 263.

¹⁷ Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused. <http://www.europarl.europa.eu/>

tugevdas märkimisväärselt Parlamendi pädevusi. Parlamenti puudutavad sätted võeti suures osas muutusteta konstitutsioonilise leppe eelnõust Lissaboni lepingusse üle.¹⁸

Euroopa Liidu välissuhted on kahtlemata üks valdkond, kus uus leping püüab sisse viia tugevamat ja dünaamilisemat ühistegevust.¹⁹ 2009. aasta alguses jõustunud leping kaotas Euroopa Liidu sammastel põhineva struktuuri. Lepinguga loodi terve hulk uusi ÜVJP osalejaid, nende hulgas Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja Euroopa Ülemkogu alaline eesistuja. Lisaks välisteenistuse loomisele ajakohastati lepinguga ka ühist julgeoleku- ja kaitsepoliitikat, mis kujutab endast ÜVJP lahutamatu osa. Lissaboni leping tugevdas märkimisväärselt Parlamendi pädevusi. Parlamenti puudutavad sätted võeti suures osas muutusteta konstitutsioonilise leppe eelnõust Lissaboni lepingusse üle.²⁰

Euroopa Parlament on innukalt toetanud Lissaboni lepingu järgset institutsioonilist struktuuri, pooldades suurema rolli andmist Euroopa välisteenistusele, Euroopa Liidu delegatsioonidele ja eriesindajatele. Pooldatakse ka sidusamat poliitikat ja tulemuslikumat välis- ja julgeolekupoliitikat. Parlament on nõudnud suuremat sidusust Euroopa Liidu välispoliitika ja finantsvahendite vahel, et vältida dubleerimist ja ebaefektiivsust.²¹

Ajalooline ülevaade ÜVJP arengust näitab, et Euroopa Parlamendil on olnud aktiivne roll ühise julgeoleku- ja välispoliitika kujunemises ja tugevnemises. Ta on selles protsessis aktiivselt osalenud ja teinud omalt poolt ettepanekuid koostöö tihendamiseks. Parlament on algusest peale toetanud ühise välis- ja julgeolekupoliitika kontseptsiooni ja püüdnud selle kohaldamisala laiendada. Esinduskogu on osalenud lepingute muudatuste väljatöötamisel ning võtnud initsiatiivi, et saavutada parlamentaarne kontroll ja pädevus ka Euroopa Liidu välispoliitika valdkonnas, millest saab järeldada, et Parlament nägi ka endal olulist kohta ÜVJP süsteemis.

¹⁸ Piris, Jean-Claude, 121

¹⁹ Polner, Gerley, 263

²⁰ Piris, Jean-Claude, 121

²¹ Hix, Simon. (2012). *Why the European Parliament should not be abolished*.
<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/03/05/why-european-parliament-not-abolished/>.

1.2. Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu ühises välis- ja julgeolekupoliitikas

Eelmine alapeatükk demonstreeris, et Euroopa Parlament on alates välispoliitika ühtlustamise algusperioodidest toetanud Euroopa Liidu riikide koostööd rahvusvahelistes küsimustes. Sellest toetavast positsioonist hoolimata on tema ametlik roll välispoliitika-alases otsustusprotsessis jäänud piiratuks. Käesolev alapeatükk annab ülevaate aluslepingutes fikseeritud pädevustest, mida Parlament omab seoses Euroopa Liidu välispoliitikaga. Parlamendi ÜVJP valdkonnas kaasamise eesmärgiks on suurendada ühise poliitika legitiimsust ja demokraatlikku kontrolli selle poliitika üle.²²

Euroopa Parlamendi rollile ÜVJP-s pühendatud sätteid leidub nii Euroopa Liidu lepingus kui ka Euroopa Liidu Toimimise lepingus.²³ Euroopa Liidu Lepingus käsitleb Euroopa Liit välissuhteid V jaotis pealkirjaga “Üldsätted liidu välistegevuse kohta ning erisätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta”. Euroopa Liidu Toimimise Lepingus käsitleb välissuhteid V osa: “Liidu välistegevus”.

Euroopa Parlamendi formaalseid pädevusi võib jagada neljaks:

- õigus olla teavitatud ja konsulteeritud;
- eelarvepädevus;
- kontroll Euroopa Liidu välisteenistuse üle;
- rahvusvaheliste lepingute läbirääkimiste ja rakendamise järelvalve

Lisaks osaleb Parlament liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametisse nimetamise protsessis Komisjoni ametisse määramise raames.²⁴

²² Rosén, Guri. (2014). *EU Confidential: The European Parliament's Involvement in EU Security and Defence Policy*. JCMS: Journal of Common Market Studies. 2

²³ Euroopa Liidu toimimise leping (C2012/326/01) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>

²⁴ Bindi, Federiga (2010). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 44

Teavitamine ja konsulteerimine

Euroopa Liidu lepinguartikli 36 kohaselt peab liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja konsulteerima regulaarselt Euroopa Parlamendiga ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhiaspektide ja põhivalikute suhtes ning teavitama Parlamenti asjaomaste poliitikavaldkondade arengust. Kõrge esindaja tagab Euroopa Parlamendi arvamuste asjakohaselt arvesse võtmise. Siinkohal on tähtis märkida, et artiklis ei ole sätestatud mehhanismi, kuidas Parlament saaks kontrollida või eelnevalt kindlustada, kas tema arvamusi on aktsepteeritud või Nõukogu poolt dokumentides arvesse võetud. Selle sätte täitmine sõltub praktikas Parlamendi enda aktiivsusest ja oma seisukohtade teatavaks tegemisest. Rangelt kohustuslik ja jõustatav kõrge esindaja roll ei ole. Euroopa Parlamendi järelvalve kasv on peegeldanud Euroopa Liidu institutsioonide täidesaatva võimu kasvu²⁵.

Euroopa Parlament korraldab kaks korda aastas mõttevahetuse ÜVJP eduaruannete üle ning esitab küsimusi ja annab soovitusi nõukogule ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale²⁶. Parlamendi raportid, mis esitatakse eduaruannete kohta, on oluliseks tagasiside võimaluseks. Parlament on oma hinnangutes Nõukogu aastaaruannetele olnud mõningatel juhtudel väga kriitiline. Näiteks 2003. aastal kirjeldati aruannet kui formaalset kohusetäitmise jaoks koostatud tegevuste loetelu, mis on täiesti sobimatu diskussiooniks Euroopa Parlament ja Nõukogu vahel.²⁷ 2015. aasta märtsi raportis, mis sisuliselt on Parlamendi hinnang Nõukogu tegevusele välispoliitika vallas, tuntakse muret selle pärast, et Euroopa Liit ei ole oma sisekriisi tõttu suutnud kasutada täielikult ära oma võimalusi rahvusvahelise poliitilise ja julgeolekukeskkonna kujundamiseks ning vähene koordineerimine ja sidusus Euroopa Liidu poliitikavaldkondade vahel ning rahalised

²⁵ Crobett, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael (2011). *The European Parliament*. 8th ed. London: John Harper Publishing. 312-313.

²⁶ Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused. [/www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/)

²⁷ Diedrichs, Udo. (2004). *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*. The International Spectator. 39.2, <http://pubblicazioni.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf>. 31-46.

piirangud takistavad Euroopa mõju avaldamist maailmale.²⁸ Näidete põhjal on näha, et vajadusel on Euroopa Parlamendil võimalus avaldata kõrgele esindajale oma seisukohad ja ka kritiseerida Nõukogu tegevust.

Euroopa Parlamendi õigust olla teavitatud ja konsulteeritud ÜVJP/ÜJKP küsimustes kindlustati kõrge esindaja ja Komisjoni asepresidendi poliitilist vastutust käsitleva avaldusega 2010. aastal. Avaldusega nähti muu hulgas ette volitada kõrget esindajat esinema vähemalt kaks korda aastas Euroopa Parlamendi ees, et anda aru ÜVJP/ÜJKP hetkeolukorrast ning vastata küsimustele. Teavitusmenetluse hulka kuulub ka Euroopa Ülemkogu presidendi kohustus anda raport Parlamendile pärast iga ülemkogukohtumist.²⁹

Analüüs näitab, et Parlamendi saadikutel on olemas laialdased võimalused saada teavet Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu poolt juhitud ja rakendatavast välis- ja julgeolekupoliitikast. Samuti on võimalik avaldada arvamust ja esitada küsimusi, mida Parlament ka praktikas kasutab. Samas on Parlamendil põhiliselt *post hoc* järelevalvepädevus, mis võimaldab küll avaldada teatud survet otsustusprotsessides, aga ei ole siiski nii efektiivne kui *ex ante* nõuandepädevus³⁰. Parlamendil puudub otsene kanal kaasa rääkida valdkonna aktide koostamisel koos võimalusega kontrollida, kas Parlamendi seisukohti võetakse aktides arvesse.

Eelarvepädevus

Lisaks eelkirjeldatud poliitilisele dialoogile teostab Parlament oma volitusi ÜVJP vallas ka eelarvemenetluse kaudu. 2009. aastal jõustunud Lissaboni leping andis Euroopa Parlamendile Nõukoguga võrdse otsustamisõiguse kogu Euroopa Liidu eelarve üle. Ühena kahest Euroopa Liidu eelarvepädevast institutsioonist peab Parlament kinnitama ÜVJP iga-aastase eelarve.³¹ Euroopa Parlament aitab ka kujundada väliseid rahastamisvahendeid – näiteks demokraatia ja inimõiguste Euroopa

²⁸ Raport EL välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja iga-aastase aruande kohta Euroopa Parlamendile (2014/2219(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0039+0+DOC+XML+V0//ET 11.04.2015>

²⁹ Euroopa Liidu lepingu artikkel 15(6)d

³⁰ Huff, Andrew. (2013) *Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of CFSP and CSDP*. OPAL Online Paper 14. <http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/14.pdf>, 11

³¹ Euroopa Liidu lepingu artikkel 41

rahastamisvahend ja stabiliseerimisvahend – pidades selleks kolmepoolseid läbirääkimisi Euroopa Nõukogu ja Komisjoniga. Parlamendi kontroll ei puuduta sõjalisi ja kaitsealaseid missioone, mida rahastatakse liikmesriikide eelarvetest. Euroopa Liidu eelarve kasutamise puhul konsulteeritakse Parlamendiga erimenetluses, kui on vajalik kiire juurdepääs eelarvevahenditele ÜVJP raamistikus. See võib eelkõige vajalikuks osutuda kriisihaldusmissioonideks valmistumisel.³²

Institutsioonide koostööd ja pädevusi eelarveküsimustes täpsustab 2. detsembri 2013. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, Nõukogu ja Komisjoni vahel eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise kohta.³³ Selle kohaselt peab kõrge esindaja igal aastal Euroopa Parlamendiga nõu tulevikku suunatud dokumendi üle, kus määratakse kindlaks ÜVJP peamised aspektid ja põhivalikud, seoses nende rahalise mõjuga liidu üldeelarvele. Lisaks peab kõrge esindaja hoidma Euroopa Parlamenti regulaarselt toimuvaga kursis, korraldades selles ÜVJP küsimustes vähemalt viis korda aastas ühiseid nõupidamiskohtumisi.³⁴

Kuna Euroopa Parlamendil on võimalik eelarve kinnitamine blokeerida, on eelarvepädevust peetud formaalselt kõige tugevamaks ÜVJP mõjutamise hoovaks. Eelarvest sõltub arenguabi ja partnerlusinstrumentide rahastamine, aga ka Euroopa välisteenistuse laiendamise finantseerimine. Seega on kaasotsustaja rolli kaudu eelarvemenetluses Euroopa Parlamendil ka suurem järelvalvemõju välispoliitika valdkonnale üldiselt.³⁵

Kontroll Euroopa välisteenistuse tegevuse üle

Euroopa Parlament teostab regulaarset kontrolli Euroopa välisteenistuse tegevuse üle ning annab soovitusi struktuursetes küsimustes, alates geograafilisest ja soolisest tasakaalust kuni koostoimeni teiste Euroopa Liidu institutsioonide ning liikmesriikide diplomaatiliste teenistustega.

³² Polner, Gerley, 265-266

³³ Institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise kohta [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&qid=1420805677817&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&qid=1420805677817&from=EN)

³⁴ Ibid, punkt 25

³⁵ Huff, Andrew. 12-13.

Parlament oli aktiivne osaline juba Euroopa välisteenistuse (*European External Action Service*, EEAS) loomise juures. Pärast Lissaboni lepingu ratifitseerimist asus Euroopa Parlamendi Arengukomisjon välja töötama raportit Euroopa välisteenistuse loomise institutsiooniliste aspektide kohta,³⁶ kus esitas oma nägemuse EEAS-i ülesehitusest ja toimimisest. Euroopa Parlament tõlgendas oma konsultatiivset rolli kui kaasotsustaja rolli EEASi tegevust ja finantseerimist puudutavates menetlustes.³⁷ Parlament osales EEAS-i tegevuse käivitamise aruteludes aktiivselt ja andis juba varakult kõrgele esindajale ja Nõukogule märku oma pühendumisest olla tihedalt kaasatud EEAS-i edaspidises kujundamises. Kõrge esindaja vastas positiivselt Euroopa Parlamendi taotlustele, et Parlamendi poolt strateegiliselt olulisteks peetavatesse riikidesse ja organisatsioonidesse nimetatud uued delegatsioonide juhid ning eriesindajad ilmuksid enne ametisse asumist Väliskomisjoni arvamustevahetusele.³⁸ Formaalselt ei ole Komisjonil sõnaõigust esindajate määramisel.³⁹

Parlamendikomisjonide tasandil peab Euroopa Parlament regulaarset dialoogi kõrge esindajaga ning teatavatesse piirkondadesse või teatavates küsimustes määratud Euroopa Liidu eriesindajatega. Nii saavad Parlamendi asjaomased komisjonid jooksvalt kursis olla esinduste tegevusega.⁴⁰

Rahvusvaheliste lepingute sõlmimine

Lissaboni lepingust saadik on väga oluliselt on suurenenud Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu välislepingute sõlmimisel. Seoses Liidu juriidilise isiku staatuse saavutamisele ulatub selle muudatuse mõju kaugemale tavapärasest

³⁶ Euroopa Parlamendi 22. oktoobri 2009. aasta resolutsioon Euroopa välisteenistuse loomise institutsiooniliste aspektide kohta <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0057+0+DOC+XML+V0//ET>

³⁷ Raube, Kolja (2011) *The Emerging Relationship between the European Parliament, the High Representative and the External Action Service*. Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 74. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp71-80/wp74.pdf, 8

³⁸ Euroopa Parlamendi 8. juuli 2010. aasta õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//ET>

³⁹ Raube, Kolja, 6

⁴⁰ Ibid, 7

kaubanduspoliitika valdkonnast.⁴¹ Nõukogu võtab otsuse lepingu sõlmimise kohta vastu pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist, kui tegu on:

- assotsiatsioonilepinguga;
- lepinguga liidu ühinemise kohta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga;
- lepinguga, mis koostöömenetlusi kehtestades loob teatud institutsioonilisi raamistikke;
- liidu eelarvele olulist mõju avaldava lepinguga;
- lepinguga, mis hõlmab valdkondi, mille suhtes kohaldatakse kas seadusandlikku tavamenetlust või seadusandlikku erimenetlust, mille puhul on nõutav Euroopa Parlamendi nõusolek.⁴²

Praktikas tähendab see, et peaaegu kõik väliskaubanduslepped nõuavad Euroopa Parlamendi heakskiitu.⁴³ Ka kõigil ülejäänud juhtudel konsulteeritakse Parlamendiga, kuid neil juhtudel puudub veto õigus. Ainult eranditult ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud lepingud jäävad Euroopa Parlamendi hindamisalast väljapoole.⁴⁴

Parlamendil on oma roll ka rahvusvaheliste lepingute läbirääkimiste ja rakendamise järelvalves. Suured õigused on siin saavutatud institutsioonidevahelise raamleppega, mille lisa 3 käsitleb Parlamendi osalust läbirääkimisprotsessis nii Euroopa Parlamendi nõusolekut nõudvate kui ka mittenõudvate lepingute puhul.⁴⁵

⁴¹ Polner, Gerley, 266

⁴² Euroopa Liidu Toimimise leping, artikkel 218, 6

⁴³ Bendini, Roberto; Armanoviča, Marika. (2014). *The role of the EP in shaping the EU's trade policy after the entry into force of the Treaty of Lisbon*, 4

⁴⁴ Polner, Gerley, 266

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkõkkulepe, Lisa 3, Läbirääkimised rahvusvaheliste lepingute üle ja nende sõlmimine, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0366+0+DOC+XML+V0//ET#BKMD-4>

Alates nimetatud muutustest on Parlament kaubandusajades omaks väga proaktiivse lähenemisviisi. Juba esimeste otsustega, nagu võltsimisvastase kaubanduslepingu (ACTA) tagasilükkamine, on Parlament Liidu ühist kaubanduspoliitikat oluliselt mõjutanud.⁴⁶

Euroopa Parlamendi formaalsete pädevuste kokkuvõttena võib järeldada, et pärast Lissaboni lepingu jõustumist on Parlamendi pädevus ühise välis- ja julgeolekupoliitika alal märkimisväärselt suurenenud. Parlamendi rolli Euroopa Liidu välispoliitika kujundamisel ei saa toodud analüüsi põhjal pidada enam kõrvaliseks. Sellest tulenevalt ei ole talle omistatud piiratud roll kooskõlas tegeliku rolliga, mida Parlament teostab.

Euroopa Parlamendi saadikutel on olemas võimalused saada teavet Euroopa Nõukogu ja Ülemkogu poolt juhitud ja rakendatavast välis- ja julgeolekupoliitikast. Samuti on võimalik avaldada arvamust ja esitada küsimusi, mida Parlament ka praktikas kasutab. Parlament peab kinnitama ÜVJP iga-aastase eelarve, mille kaudu ta saab mõjutada Euroopa Liidu tegevust rahvusvahelisel areenil. Eelarvest sõltub arenguabi ja partnerlusinstrumentide rahastamine, aga ka Euroopa välisteenistuse laiendamise finantseerimine. Seega on kaasotsustaja rolli kaudu eelarvemenetluses Euroopa Parlamendil ka suurem järelevalvemõju välispoliitika valdkonnale üldiselt. Euroopa Liidu välisteenistuse üle teostab Parlament regulaarset kontrolli ning annab sellele soovitusi. Euroopa Parlament teostab järelevalvet ka rahvusvaheliste lepingute läbirääkimiste, ratifitseerimise ja rakendamise üle.

Samas võib öelda, et on veel ruumi Euroopa Parlamendi pädevuse laiendamiseks tulevikus. Hetkel on Parlamendil põhiliselt *post hoc* järelevalvepädevus aga puudub otsene kanal *ex ante* kaasa rääkida välispoliitika ja kaitsepoliitika valdkonna aktide koostamisel koos võimalusega kontrollida, kas Euroopa Parlamendi seisukohti võetakse aktides arvesse. Parlamendi eelarvealane kontroll ei puuduta sõjalisi ja kaitsealaseid missioone, mida rahastatakse liikmesriikide eelarvetest. Formaalselt ei ole parlamendil sõnaõigust ka esindajate määramisel Euroopa Liidu välisteenistusse.

⁴⁶ Euroopa Parlament. Euroopa Liit ja tema kaubanduspartnerid. [/www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/)

Ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud välislepingud jäävad Euroopa Parlamendi hindamiselast väljapoole.

1.3. Euroopa Parlamendi roll praktikas ja parlamentaarne diplomaatia

Eelmine alapeatükk demonstreeris Euroopa Parlamendi proaktiivset suhtumist oma lepingutest tulenevasse pädevusse ning püüet laiendada tõlgendamise ja institutsioonidevaheliste kokkulepetega saavutada suuremat rolli Euroopa Liidu välispoliitikas. Selline lähenemine tuleneb Euroopa Parlamendi staatusest kodanike esindajana ja tänaseks Liidu esmatahtsa institutsioonina. Käesolevas osas on antud ülevaade Euroopa Parlamendi sellisest tegevusest, mis ei tulene otseselt tema lepingulistest kohustusest ja ette määratud rollist.

Praktikas on parlamendi mitteametlik koostöö välisküsimustes nii Euroopa välisteenistuse, Euroopa Liidu eesistujariigi, Nõukogu sekretariaadi ja Komisjoni kui ka liikmesriikide parlamentidega tihe. Parlament on pakkunud välja platvormi kogemuste vahetamiseks institutsioonide ja valitsuste tasandi poliitiliste otsustajate, samuti kodanikuühiskonna ja teadmuspõhiste kogukondade (nagu mõttekojad ja teadlased) vahel, aidates tõsta üldsuse teadlikkust ÜVJP-st ja hõlbustades erinevate liidusiseste ja -väliste, riiklike ja mitteriiklike partnerite osalemist. Oma tegevusega on Euroopa Parlament suurendanud Euroopa Liidu välispoliitika nähtavust ning toiminud sillana Euroopa Liidu institutsioonide ja kodanike vahel.⁴⁷

Parlamendile aru andmist koordineerib institutsioon ise. Euroopa Komisjonil on kohustus Parlamendile tegevusest aru anda ja algatused Parlamendile esitada enne, kui teade läheb pressile. Samuti on Parlamendil õigus nõuda Komisjoni või Nõukogu tegevusest aruandeid vastava institutsiooni tegevuse kohta. Sarnased protsessid leiavad aset ka riigisisises parlamentaarses korralduses. Aruandmisele võivad järgneda ka

⁴⁷Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused. /www.europarl.europa.eu/

arutelud ja debatil, kus alati on kohal ka välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.⁴⁸

Suur osa parlamendi sisulisest tööst tehakse praktikas erikomisjonides, milleks on väliskomisjon (AFET), selle kaks allkomisjoni (julgeoleku ja kaitse allkomisjon SEDE ja inimõiguste allkomisjon DROI) ning rahvusvahelise kaubanduse komisjon (INTA). Need komisjonid kujundavad ÜVJP-d avaldatavate raportite ja arvamuste kaudu.⁴⁹

Väliskomisjonil on eriti oluline osa Euroopa Liidu välispoliitika kujundamisel ja elluviimisel. Komisjon otsustab, kuidas paremini kasutada liidu rahalisi vahendeid Liidu huvide ja väärtuste kaitseks mujal maailmas, ning määrab laienemisprotsessi järelevalvet. Rahvusvaheliste kokkulepete, eeskätt assotsieerimis- ja raamlepingute puhul on nõutav väliskomisjoni toetus, sest nende lepingutega määratakse kindlaks Euroopa Liidu roll mujal maailmas. Lisaks sellele jälgib väliskomisjon teiste Liidu institutsioonide ja Euroopa välisteenistuse tegevust, et ühises välispoliitikas oleksid Euroopa Liidu elanike huvid alati esikohal. Väliskomisjon osaleb parlamendi diplomaatilise töö kaudu ka aktiivselt peamiste liitlastega suhete loomises ja parandamises.⁵⁰

Tähtis roll on ka arengukomisjonil DEVE, mis tegeleb arengukoostöö küsimustega.⁵¹ Kuigi Euroopa Parlament ei ole Euroopa Liidu keskne arengukoostöö mootor, peab ta kaasotsustusmenetlusest tulenevalt Komisjoni ettepanekud läbi vaatame enne Nõukogu, kiites need heaks või esitades muudatusettepanekuid.⁵² Arengukoostöö valdkonnas on Parlamenti nimetatud Euroopa Liidu "arenguabi kvaliteedi

⁴⁸ Crobett, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael, 314-315

⁴⁹ Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused. /www.europarl.europa.eu/

⁵⁰ Euroopa Parlament. Komisjonid. AFET <http://www.europarl.europa.eu/committees/et/afet/home.html>

⁵¹ Veebel, Viljar; Hurt, Ulrika; Hirv, Joel; Jaanus, Kaia; Markus, Raul; Adamson, Andero (2009)

Euroopa Parlamendi Eesti saadikut tegevus Euroopa Liidu arengukoostöö valdkonnas 2006-2008.

Tartu Ülikool, Euroopa Kolledž.

[http://www.academia.edu/5992150/Euroopa Parlamendi Eesti saadikute tegevus Euroopa Liidu arengukoost%C3%B6%C3%B6_valdkonnas_2006-2008](http://www.academia.edu/5992150/Euroopa_Parlamenti_Eesti_saadikute_tegevus_Euroopa_Liidu_arengukoost%C3%B6%C3%B6_valdkonnas_2006-2008). 22.

⁵² Veebel, Viljar; Hurt, Ulrika; Hirv, Joel; Jaanus, Kaia; Markus, Raul; Adamson, Andero. 21.

valvekoeraks” ja demokraatlike väärtuste edasikandjaks.⁵³ Samuti on Parlamendil arengukoostöö populariseerija ja prioriteetide tõstataja roll.⁵⁴

Lisaks on Euroopa Parlament välja kujundanud parlamentaarse diplomaatia võrgustiku. See hõlmab alalisi ja *ad hoc* delegatsioone, parlamentidevahelisi kohtumisi ja regionaalseid parlamentaarseid assambleesid.⁵⁵ Praegusel hetkel on parlamendil 34 alalist parlamentidevahelist delegatsiooni, mille ülesandeks on säilitada ja arendada parlamendi rahvusvahelisi kontakte, eelkõige parlamentidevahelise koostöö kaudu⁵⁶.

Näiteks Euroopa Parlamendi tegevusest rahvusvaheliselt on EuroNest Parlamentaarne Assamblee, mille kaudu Parlament alates 2011 aastast suhtleb idapartnerluse riikide parlamentidega – Valgevene, Ukraina, Moldaavia, Gruusia, Armeenia ja Aserbaidžaan. Uurimus on näidanud, et selle multilateraalse foorumi kaudu püüab Euroopa Parlament tutvustada oma seisukohti ja parlamentide kaudu mõjutada partnerriikide valitsusi. Kuigi koostöös osalevate riikide vahel on toimunud vähe sotsialiseerumist, on huvitav järeldus, et EuroNest Parlamentaarne Assamblee resolutsioonid kajastavad suurel määral Euroopa Parlamendi seisukohti.⁵⁷ See näide iseloomustab ilmekalt Parlamendi mõju kolmandatele riikidele. Samuti illustreerib see Parlamendi rolli normide ja põhimõtete õpetajana, kus teised riigid väljaspool Euroopa Liitu peavad need omaks võtma.

Nii paljude formaalsete pädevuste täitmine ja samaaegne parlamentaarse diplomaatia teostamine tähendab, et Euroopa Parlament pühendab välispoliitikale märkimisväärselt aega ja ressursse. AFET komitee on suurim ja selle koosolekud kõige sagedasemad, plenaarsessioonidel on alati arutusel ka mõni välispoliitika teema, delegatsioone

⁵³ Ibid. 17.

⁵⁴ Ibid. 19.

⁵⁵ Polner, Gerley. 267.

⁵⁶ Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused. /www.europarl.europa.eu/

⁵⁷ Hrant, Kostanyan and Vandecasteele, Bruno. (2013) *The EuroNest Parliamentary Assembly: The European Parliament as a Socializer of its Counterparts in the EU's Eastern Neighbourhood?* College of Europe EU Diplomacy Papers 5: 2013. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_5_2013_-_kostanyan_vandecasteele.pdf 17-18

saadetakse paljudesse riikidesse, parlamendiliikmed osalevad valimisvaatlusmissioonidel ning toimub palju avalikke üritusi.⁵⁸

Vaadeldes kogu Euroopa Parlamendi ÜVJP valdkonna pädevuste spektrit kogumis ning lisades sellele institutsiooni enda välja töötatud tegevused, on võimalik näha Parlamendi osaluse ulatust ÜVJP süsteemis ning teha järeldusi tema rolli sisulisuse ja nähtavuse kohta. Formaalselt on Parlamendil demokraatliku järelvalve teostaja ja osaliselt ka kaasotsustaja roll. Parlament ise on võtnud välispoliitika debati looja ja välispoliitika arutelude platvormi pakkuja rolli. Euroopa Parlament suurendab oluliselt Euroopa Liidu välispoliitika nähtavust ning loob silla Euroopa Liidu institutsioonide ja kodanike vahel. Lisaks on Parlament ise välispoliitika teostaja rollis parlamentaarse diplomaatia puhul.

⁵⁸ Redej, Lorinc. 2.

2. Euroopa Parlamendi välispoliitiline tegevus Gruusia kriisi näitel

Esimesest peatükist lähtuvalt võib öelda et vaatamata asjaolule, et Euroopa Parlamendile omistatav roll Euroopa Liidu välispoliitikas on väike, on esinduskogu võtnud palju aktiivsema hoiaku kui võiks oodata. Teise peatüki eesmärgiks on uurida Euroopa Parlamendi rolli Gruusia konflikti lahendamises, et näha, kuidas osales Parlament konkreetsetes välispoliitika protsessis ja seda mõjutas. Parlamendi rolli mõistmiseks on vaja omada ülevaadet 2008. aasta augustis aset leidnud sõjalise konflikti taustast. See võimaldab ajaliselt perspektiivi paigutada Euroopa Liidu ja Parlamendi tegevuse ja reaktsioonid olukorra muutumisele.

2.1. Gruusia konflikti olemus ja areng

Gruusia konfliktist võib rääkida kahes tähenduses. Selle all võib mõista viiepäevast sõjalist võitlust 2008. aasta 8.- 12. augustil vaidlusaluste territooriumite pärast. Laiem tähendus näeb konflikti aga mitte lokaalse, vaid regionaalse kokkupõrkena, kus sündmused kulmineerusid pikema aja vältel ja osapoolteks olid Gruusia ja Venemaa. Lisaks sellele on eristatav ka konflikti geopoliitiline sfäär, kuhu peale Gruusia ja Venemaa on kaasatud ka Ameerika Ühendriigid ja Euroopa Liit.⁵⁹ Käesoleva töö seisukohalt on tähtis vaadelda Gruusia konflikti laiemas tähenduses, kuna Euroopa Liit osales konflikti reguleerimise protsessides kaua enne sõjalise võitluse algust.

1991. aastal taasiseseisvunud Gruusia riigipäid rõhus tähtis ajalooline pagas – 1921. aasta 24. veebruaril rünnati riigi territoriaalset terviklikkust kui Venemaa riigi vallutas.

⁵⁹ Grono, Magdalena Frichova. (2010) *Georgia's Conflicts: What role for the EU as mediator*. Initiative for Peacebuilding, Brussels. 9,

Lääneriikide poolt Gruusiale kinnitatud abi ei tulnud ja riik kaotas oma iseseisvuse⁶⁰. Järgnevate aastakümnete jooksul kaotas Gruusia suures osas rahvusvahelise identiteedi. Taasiseseisvunud Gruusia juhid on seetõttu põhjusega riigi territoriaalse terviklikkuse üle muretsenud.

Stalini poolt Gruusiaga liidetud Abhaasia ja Lõuna-Osseetia separatistlikud arengud said oluliseks taasiseseisvumise ajal, mil piirkondades eksisteerinud separatistlikud liikumised said Venemaa toetuse. Taasiseseisvumisprotsessi tulemus oli olukord, kus Gruusias võimule saanud Eduard Ševardnadze ja Venemaa kokkuleppel paigutati piirkondadesse 1992. aastal Vene rahuvalvejõud ning 1993. aastal ÜRO vaatlejad ja OSCE missioon⁶¹. Olukord püsis stabiilne ja tekkis „külmutatud“ konflikt, kuigi julgeoleku ja inimõiguste olukord mõlemas piirkonnas oli habras.⁶²

2004. aastal Rooside revolutsiooni tulemusena presidendiks saanud Mihheil Saakašvili läbi viidud reformid märkisid Gruusias muutunud olukorda. Riigi õigel teel arenemisest oli eriti vaimustunud Ameerika Ühendriikide juhtkond.⁶³ Venemaa juhtkonnale Gruusia valitud Lääne suund aga ei sobinud. Tõsiseks probleemiks Venemaa suhetes Läänega sai Kosovo iseseisvuse tunnustamine viimase poolt.⁶⁴ Gruusia juhtkond sai aru, et see loob riigi jaoks ohtliku pretsedendi, kuigi kinnitati, et Kosovo iseseisvuse tunnustamine ei muuda kindlaskujunenud seisukohti Abhaasia või Lõuna-Osseetia suhtes.⁶⁵

2006. aastal toimus tõsisem suhete halvenemine. Lõuna-Osseetia juhtkond otsustas läbi viia referendumini enesemääramise küsimuses koos presidendi valimistega. Selle tulemusena toimusid kokkupõrked Gruusia ja Lõuna-Osseetia sõjaväeüksuste vahel. Gruusia valitsus ja parlament seadsid kahtluse alla seniste läbirääkimisprotsesside jätkusuutlikkuse, mis toimusid 1992. aastal Venemaaga sõlmitud kokkuleppe alusel.

⁶⁰ Laar, Mart (2014) *Impeeriumi vastulööök, Vene-Gruusia sõda, august 2008* Kirjastus Read, Tallinn, 11-12

⁶¹ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, September 2009 http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf, 13-14

⁶² Grono, Magdalena Frichova. 9-10.

⁶³ Laar, Mart. 21.

⁶⁴ Grono, Magdalena Frichova, 11

⁶⁵ Laar, Mart, 28.

Kuna Venemaa rahuvalvet ei peetud enam erapooletuks, ei suudetud kokkuleppe alusel läbirääkimisprotsesse enam jätkata⁶⁶. Samal ajal komplitseeris Venemaa olukord jagades Vene passe abhaasidele ja osseetidele⁶⁷.

Lisaks oli Gruusia asunud kiirendatud korras lähenema koostööle NATOga, mis tõi kaasa Gruusia ja Venemaa diplomaatilise kriisi.⁶⁸ Gruusia oli alustanud NATOLE lähenemist juba vahetult pärast Rooside revolutsiooni. 2008. aasta aprillis toimunud NATO Bukaresti tippkohtumisel lootis Gruusia saada liikmesuse tegevuskava (*Membership Action Plan*, MAP). Seda aga ei juhtunud, sest Saksamaa liidukantsler Angela Merkel ei tahtnud ärritada Medvedjevi juhivat Venemaad.⁶⁹ NATO leidis olukorras kompromissi, mille kohaselt otsus MAP osas lükati edasi aasta lõpuni, kuid tuldi välja poliitilise lubadusega, et Gruusia saab tulevikus alliansi liikmeks.⁷⁰ Pingelises olukorras sõlmitud kompromissiga loodeti lahendada Gruusia probleemi ilma Venemaa juhtkonda ärritamata.

Venemaa ja Gruusia vaheline konflikt eskaleerus 2008. aastal. Märtsis oli Venemaa väljunud SRÜ kunagisest kokkuleppest mitte müüa relvi konfliktipiirkonda. 21. märtsil soovitas Riigiduum presidendil tunnustada Abhaasia ja Lõuna-Osseetia iseseisvust. Järgneva kuu jooksul toimusid poolte vahel süüdistasid – kumbagi poolt süüdistati pingete õhutamises ja ründamise ettevalmistamises. Juulis jätkunud provokatsioonide tulemusena kutsus Gruusia 10. juulil Moskvast ära oma suursaadiku.⁷¹ Alates 5. augustist toimus mõlemalt poolt tulistamist ja saavutatud vaherahu kokkulepped ei pidanud. Ööl vastu 8. augustit ründas Gruusia Osseetia linna Tskhinvalit.⁷² Venemaa vastus oli kiire, millest võis järeldada ka Vene vägede lahinguvalmidust. Järgnes viis päeva kestnud sõjaline konflikt. Kuupunktilise

⁶⁶ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, 11-12

⁶⁷ Ibid, 18

⁶⁸ European Parliament resolution on the situation in South Ossetia, 2006-10-25
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/10-26/0456/P6_TA\(2006\)0456_EN.doc](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/10-26/0456/P6_TA(2006)0456_EN.doc)

⁶⁹ Laar, Mart. 32-33

⁷⁰ Asmus, Ronald D (2010). *Väike sõda, mis raputas maailma: Gruusia, Venemaa ja Lääne tulevik*. Tallinn: Eesti Ajalehed. 103-105

⁷¹ Schröder, Hans-Henning. (2008). *The Caucasus Crisis: International Perceptions and Policy Implications for Germany and Europe*. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2008_RP09_shh_ed_ks.pdf

⁷² Foucher, Michel; Giuliani, Jean-Dominique. (2008). *The European Union and the Russo-Georgian War*. <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-108-en.pdf>

rahuplaani allkirjastas Medvedjev 12. augustil Moskvas ja Saakašvili 15. augustil Tbilisis.⁷³

Alapeatükki kokku võttes võib välja tuua sündmuste arengus mõningad perioodijaotused, mis aitavad mõista Euroopa Liidu ja Parlamendi tegevust. Enne 2004. aastat valitses piirkonnas külmutatud konflikti olukord. Pärast 2004. aasta Rooside revolutsiooni ja Saakašvili võimule tulekut algas Gruusia ja eralduda soovivate Abhaasia ja Lõuna-Osseetia autonoomsete piirkondade vahel pingete kasvamine. Piirkondades valitses omavalitsemise tahe, kuid Gruusia poolt oli märgata soovi saavutada riigi territooriumi üle täielik kontroll. Venemaa vastustas seda soovi ja see viis laiema regionaalse kokkupõrkeni. Tõsisem madalseis suhetes oli 2006. aastal. Eskalatsioonile lisasid omalt poolt hoogu mitmed rahvusvahelised tegurid nagu NATO tegevus ja Kosovo iseseisvuse tunnustamine Lääneriikide poolt 2008 aasta esimesel poolel. Olukord kulmineerus viiepäevase sõjaga sama aasta esimesel poolel, kus Venemaa väed tungisid sügavale Gruusia territooriumile. Läbirääkimiste tulemusena suudeti sõda küll peatada, kuid sellel oli Gruusiale rasked tagajärjed, riigi territoriaalset terviklikkust oli rikutud.

2.2. Euroopa Liidu ÜVJP vastus Gruusia konfliktile

Käesolevas alajaotuses vaadeldakse Euroopa Liidu välispoliitika vastust Gruusia olukorra arengule, et võrrelda seda järgnevalt Euroopa Parlamendi tegevusega.

Euroopa Liidu välispoliitika Lõuna-Kaukaasia piirkonna suhtes algas 1990. aastatel tüüpiliselt arenguabi, rahaliste stipendiumide, tehnilise abi ja muude vahendite jagamisega traditsiooniliste instrumentide vahendusel. 1994. aastal alustasid Gruusia, Armeenia ja Aserbaidžaan koos Partnerluse ja Koostöö Lepingute (*Partnership and*

⁷³ Forsberg, Thomas; Seppo, Antti. (2010). *The EU as a Peace-Maker in the Russo-Georgian War*. <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/136.pdf>

Cooperation Agreement, PCA) läbirääkimisi, mille tulemusel sõlmiti kokkuleppe 22. aprillil 1996. aastal Luxembourgis.⁷⁴

Lõuna-Kaukaasiat kirjeldati potentsiaalselt probleemse piirkonnana juba Euroopa Liidu julgeolekustrateegias 2003. aastal.⁷⁵ Otsustati ametisse nimetada Lõuna-Kaukaasia eriesindaja, kelle ülesandeks oli muu hulgas toetada ÜRO ja OSCE juhitavaid protsesse piirkonna konfliktide lahendamisel.⁷⁶ 2003. aasta detsembris Välisasjade Nõukogu järeldustes kinnitasid Euroopa Liidu välisministrid, et Liit toetab Gruusia territoriaalset terviklikkust ja rahvuslikku ühtsust ning rõhutab stabiilsuse säilitamise ülimalt tähtsust Gruusias ja Lõuna-Kaukaasias.⁷⁷

Euroopa Liidu suhtlus Gruusiaga elavnes pärast Rooside revolutsiooni ja Mihheil Saakašvili võitu 2004. aasta presidendivalimistel. See näitab, et Euroopa Komisjon nägi arenguid Gruusias positiivsena ning soovis suhteid tihendada. Arengud andsid lootust demokraatlikeks muudatusteks ning Gruusia koos Armeenia ja Aserbaidžaaniga kaasati uude Euroopa Naabruspoliitikasse, mis viis koostöö Euroopa Liiduga uuele tasandile, kus Venemaal ei olnud sõnaõigust.⁷⁸ Euroopa Liit oli Gruusiasse saatnud õigusriigi ülesehitusmissiooni EUJUST Themis ja piiritoetusmissiooni EUSR BST. Euroopa Liidu prioriteetideks regioonis tõusid vaesuse vähendamine ja institutsioonide reformid, konfliktipiirkondade problemaatikaga tegelemine asetus ülesehituse ja taastamise konteksti.⁷⁹

Euroopa Liidu toetus Gruusia territoriaalsele terviklikkusele ja riiklikule ühtsusele oli läbi selle perioodi väga mitmel tasandil domineeriv. Näiteks 26. jaanuari 2004. aasta Välisasjade Nõukogu järelduses Gruusia presidendivalimiste kohta on taas kinnitanud Euroopa Liidu toetust Gruusia territoriaalsele terviklikkusele ja rahvuslikule ühtsusele.

⁷⁴ Mkrtchyan, Tigran; Huseynov, Tabib; Gogolashvili, Kakha. (2009). *The European Union and the South Caucasus: Three Perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus*. http://aei.pitt.edu/11116/1/xcms_bst_dms_28297_28302_2.pdf. 95-96

⁷⁵ European Council. (2003). *A Secure Europe in a Better World*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

⁷⁶ Grono, Magdalena Frichova. 11.

⁷⁷ 2553th Council meeting - External Relations - Brussels, 9 December 2003 http://europa.eu/rapid/press-release PRES-03-357_en.htm?locale=en

⁷⁸ Mkrtchyan, Tigran; Huseynov, Tabib; Gogolashvili, Kakha. 97-98.

⁷⁹ Whitman, Richard G; Wolff, Stefan. (2010). The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications. *International Affairs*. 86.1 (4), 87-107.

Kõiki osapooli julgustati kiirendama jõupingutusi saavutamaks kokkulepe läbirääkimiste teel Gruusia sisekonfliktides.⁸⁰ Kui olukord 2006. aastal halvenes, siis Välisministrite Nõukogu arutas teemat ja avaldas muret pingete süvenemise üle Gruusia ja Venemaa vahel ning Venemaa poolt Gruusia suhtes kasutatud survemeetmete üle. Nõukogu kutsus pooli üles saavutama rahumeelset lahendust täielikult Gruusia suveräänsust austades.⁸¹

2008. aasta augustis toimunud sõja puhkemise ajal oli Euroopa Liit juba mitmel moel regioonis esindatud. Pooled nägid Euroopa Liidu osalust konflikti lahendamisel positiivsena ja see võimaldas Liidul asuda vahendajarolli.⁸² Euroopa Liit ei olnud oma ÜVJP tegevuses varem pidanud reageerima otsustavalt nii kiiresti eskaleeruvatele sündmustele, mis oli seotud sõjalise konflikti ja inimeste kaotusega. Venemaa tungis suveräänse riigi rahvusvaheliselt tunnustatud piiridesse sõjalise sissetungi ja eesmärgiga. Tegu oli esimese korraga, kus Venemaa tahtlikult ja sihilikult rikkus rahvusvahelist õigust.

Sõjalist konflikti kajastav kirjandus toob ära, et Euroopa Liidu eestistujariigi Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy võttis kiiresti juhtrolli ja külastas Moskvat ning Tbilisit, et alustada rahuleppe läbi viimist.⁸³ Tegelikult oli juba juulis ja augusti alguspäevadel Euroopa Liit avaldanud erineval tasandil muret olukorra teravnemise pärast ja astunud samme olukorra lahendamiseks. 8. juulil kutsus Javier Solana ÜVJP kõrge esindajana kõik osapooli üles vaoshoitusele ja usalduse taastamisele koostöös ÜRO ja OSCE-ga. Ta saatis Euroopa Liidu eriesindaja Peter Semneby Gruusiasse olukorra rahustamise eesmärgiga.⁸⁴ 5. augustil avaldas Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja muret pingete pärast regioonis. Selles avalduses väljendas Euroopa Liit valmisolekut senisest enam osaleda Gruusia konfliktide rahumeelses lahendamises

⁸⁰ 2559th Council meeting, External Relations, Brussels, 26 January 2004
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/26january2004_en.pdf

⁸¹ 2756th External Relations Council meeting, Luxembourg, 16-17 October 2006, Council Conclusions on Georgia-Russian Federation relations
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/1617oct2006_en.pdf

⁸² Forsberg, Thomas; Seppo, Antti.

⁸³ Nt Frichova Grono, Magdalena, samuti Forsberg Tuomas; Seppo, Antti jne

⁸⁴ Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on South Ossetia and Abkhazia
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080708_02_en.htm

koostööst huvitatud osapooltega ning toetades olemasolevaid läbirääkimisformaate.⁸⁵ Siiski ei näinud eesistuja sel hetkel veel oma rolli läbirääkijana, mis väljendub tõsiasjas, et rõhutati toetust OSCE missioonile, mis eesistuja hinnangul mängis peamise stabiliseerija ja vahendaja rolli.

8. augustil, kui oli selge, et on alanud sõda Gruusia ja Venemaa vahel, tegi Euroopa Komisjon avalduse. Komisjon mõistagi väljendas äärmist muret ägeda võitluse pärast konfliktipiirkonnas ning inimeste kaotuse pärast. Välisasjade ja Euroopa naabruspoliitika komisjonär Benita Ferrero-Waldner oli tihedas kontaktis Euroopa Liidu eesistuja Prantsusmaaga ja OSCE esimehega. Kutsudes pooli naasma olemasolevates raamistikes toimuvate läbirääkimiste juurde avaldas Euroopa Liit valmisolekut suurendada oma panust konflikti lahendamisse.⁸⁶

Analüüsitud sammud kriisi puhkemise ajajärgus näitavad, et Euroopa Liidu poolt võtsid sõna mitmed osapooled, nende hulgas ÜVJP kõrge esindaja, Nõukogu eesistuja Prantsusmaa ja ka Euroopa Komisjon. Sõnumite puhul võib tähele panna seda, et neis ei ole ühelegi osapoolele – ei Gruusiale, Abhaasiale, Lõuna-Osseetiale ega Venemaale – eraldi viidatud ega vähimalgi määral osutatud kellegi suuremale rollile või süüle kriisi puhkemises. Pragmaatiliselt käitunud Euroopa Liit ei näinud endal rolli kriisi lahendamises, pigem toetati olemasolevaid läbirääkimisformaate ja eriti OSCE kaudu tehtavad tööd. Siiski võib järeldada, et tegeleti kriisi jahutamise uute võimaluste otsingutega ja püüti leida viis, kuidas Euroopa Liit saaks panustada rohkem kriisi lahendamisesse. Õeldi ka selgelt välja, et Euroopa Liit on valmis võtma täiendavaid samme. Selles mõttes ei ole korrektne mulje, mis jääb kirjanduse põhjal, et Prantsusmaa sammud olid Euroopa Liidu üldisest tegevusest eraldiseisvad.

ÜRO Julgeolekunõukogu kogunes kohe pärast vägivalla puhkemist 9. augustil. Venemaa ja Gruusia süüdistasid üksteist konflikti algamises. Resolutsiooni vastu

⁸⁵ Statement by the Presidency of the Council of the European Union following recent events in South Ossetia (Georgia)

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080805_01_en.htm

⁸⁶ The European Commission on the events in Georgia

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080808_02_en.htm

võtta ei õnnestunud täna Venemaa vastuseisule.⁸⁷ Kuna ÜRO tasandil vägivallale hukkamõistu ei saavutatud, siis pidi Euroopa Liit nüüd juba aktiivsemalt sekkuma vahendajana ja konflikti lahendajana. Euroopa Liidu eesistujariigi Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy suhtles otse kahe konfliktipoolle riigijuhtidega kuni saavutati mõlemale poolele vastuvõetava rahuplaan.

13. augustil kogunesid Brüsselis erakorraliselt Euroopa Liidu välisministrid. Ministrid arutasid olukorda Gruusias eesistujariigi Prantsusmaa välisministri ettekande alusel, kes selgitas jõupingutusi, mis olid viinud poolte kokkuleppeni. Arenguid Gruusias nimetati murettekitavateks, Euroopa Liidu vahendusel saavutatud kokkulepet aga tunnustati. Euroopa Liit avaldas valmisolekut panustada rahuplaani põhimõtete rakendamisesse ning konfliktile kestva lahenduse leidmisele.⁸⁸

Vaadates 13. augusti Üld- ja Välisasjade Nõukogu järelduste teksti, on märgata, et selles puudub tavapärane toetusavaldus Gruusia territoriaalsele terviklikkusele ja rahvuslikule ühtsusele tema rahvusvaheliselt tunnustatud piirides. Järelduse esimeses punktis on ainult mainitud, et konflikti püsiv lahendus peab põhinema rahvusvahelise õigusega tunnustatud sõltumatuse, suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtetel. Selles mõttes oli Euroopa Liidu avaldus ja seisukohavõtt tagasihoidlikum kui varasemad väljaütlemised, mis toetasid Gruusiat rohkem. Välditud oli sellist sõnastust, mis põhjustas ÜRO ja Venemaa vastuseisu.

1. septembril toimus erakorraline Euroopa Liidu Ülemkogu Avignonis. Kuna Venemaa ei olnud alustanud vägede tagasi tõmbamist rahuplaanile vastavalt ja oli lisaks ühepoolset tunnustanud Abhaasia ja Lõuna-Osseetia iseseisvust, siis külmutas Euroopa Liit läbirääkimised uue Euroopa Liidu-Vene koostöölepingu üle. Mingite täiendavate sanktsioonide üle aga kokku leppida ei suudetud. Samuti ei tahetud saata Gruusiasse relvastatud Euroopa Liidu rahuvalvajaid. Samas arutati võimalust saata kohale tsiviilvaatlejad ja faktide tuvastamise erimissioon.⁸⁹ Venemaa nägi neid

⁸⁷ Forsberg, Thomas; Seppo, Antti. 4.

⁸⁸ Extraordinary meeting of General Affairs and External Relations Brussels, 13 August 2008 http://europa.eu/rapid/press-release PRES-08-236_en.htm

⁸⁹ Georgia-Russia conflict: Extraordinary European Council Presidency Conclusions http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_8116_en.htm

otsuseid endale soodsana ja alustas 8. septembril väeüksuste Gruusiast ära viimist.⁹⁰ 15. septembril kohtus Nõukogu välisministrite tasandil ja otsustas asutada sõltumatu tsiviilvaatlusmissiooni (*European Union Monitoring Mission*, EUMM).⁹¹

Euroopa Liidu ja Venemaa suhted normaliseerusid tippkohtumisel Nizzas 14. novembril. Euroopa Liit ei näinud põhjust kauemaks läbirääkimisi uue strateegilise partnerluse leppe üle külmutada, kuna Venemaa oli suuremas osas oma kohustused täitnud. Ta ei viinud oma vägesid küll ära eraldatud Abhaasiast ja Lõuna Osseetiast, kuid see ei takistanud tippkohtumist ega halvendanud suhete atmosfääri. Fookus oli Gruusia asemel majanduskriisi mõjudel ja Euroopa Liit kinnitas oma toetust Venemaa WTO liikmelisusele. 2008. aasta detsembris otsustas Euroopa Liit luua sõltumatu rahvusvahelise faktituvastusmissiooni.⁹²

Rääkides kokkuvõtvalt Euroopa Liidu rollist Gruusia kriisiga seoses, tuleb märkida et tegutseti tasakaalukalt ja isegi ettevaatlikult. Euroopa Liidu välispoliitika Lõuna-Kaukaasia piirkonna suhtes algas 1990ndatel aastatel. Enne 2008. aastat edendas Euroopa Liit konfliktide lahendamist Gruusias läbi rehabilitatsiooni- ja arengu programmide konfliktialadel. Euroopa Liidu välispoliitikat sel perioodil iseloomustab mitmetel tasanditel avaldatud toetus Gruusia territoriaalsele terviklikkusele ja riiklikule ühtsusele tema rahvusvaheliselt tunnustatud piirides. Oluline on, et Euroopa Liidu eesmärk ja prioriteet oli ÜRO ja OSCE raamistikus läbi viidava konfliktilahenduse toetamine. Konflikti lähenedes ja pingete kasvades piirkonnas ilmneb, et Euroopa Liit ei näinud endal rolli kriisi lahendamises, pigem toetati olemasolevaid läbirääkimisformaate ja eriti OSCE-d. Siiski võib järeldada, et tegeleti kriisi jahutamise uute võimaluste otsingutega ja püüti mõelda, kuidas panustada Euroopa Liidu poolt rohkem.

Konflikti aktiivses faasis pidi Euroopa Liit juba aktiivsemalt sekkuma vahendajana ja konflikti lahendajana. ÜRO ja OSCE, kus Venemaa oli osalisriik, ei saanud seda teha. Euroopa Liidu eesistujariigi Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy suhtles otse kahe

⁹⁰ Forsberg, Thomas; Seppo, Antti. 5.

⁹¹ Council Conclusions on Georgia, Brussels, 15 and 16 September 2008

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102749.pdf

⁹² Forsberg, Thomas; Seppo, Antti.

konfliktipoolle riigijuhtidega kuni saavutas mõlemale poolele vastuvõetava rahuplaani. 13. augusti Üld- ja Välisasjade Nõukogu ei kasutanud varasemates dokumentides tavapäraselt Gruusia territoriaalset terviklikkust toetavat sõnastust. Selles mõttes oli Euroopa Liidu Nõukogu poolne avaldus ja seisukohavõtt vaoshoitum kui varasemad väljaütlemised. Kui Venemaa aktsioonid sõjale järgneval perioodil ei toimunud rahuplaanile vastavalt, külmutas Euroopa Liit läbirääkimised uue Euroopa Liidu-Venemaa koostöölepingu üle. Mingite täiendavate sanktsioonide üle aga kokku leppida ei suudetud. Euroopa Liidu ja Venemaa suhted normaliseerusid üllatavalt kiiresti.

2.3. Euroopa Parlamendi roll konflikti lahendamises

Töö esimene peatükk andis ülevaate, mida Euroopa Parlament Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikas teha saab ning kuidas Parlament neid formaalseid ja mitteformaalseid võimalusi kasutab. Teises peatükis on seni juttu olnud Euroopa Liidu välispoliitikast Gruusia suunal, mis on juba alates 1990ndatest aastatest muu hulgas suunatud ka sealsete konfliktide lahendamisele. Et hinnata Euroopa Parlamendi rolli Euroopa Liidu välispoliitikas, tuleb järgnevalt vaatlusele Euroopa Parlamendi roll konkreetse näite varal. Kuna seni käsitletud kirjanduses, mis räägib Euroopa Liidu kui konfliktilahendaja ja vahendaja rollist, ei ole Euroopa Parlamendi rolli eraldi välja toodud, siis põhineb analüüs peamiselt Euroopa Parlamendi ning selle delegatsioonide ja komisjonide dokumentatsioonil.

Euroopa Parlamendi ja Gruusia suhteid korraldab alates 1994. aastast delegatsioon EL-Armeenia, EL-Aserbaidžani ja EL-Gruusia parlamentaarses koostöökomisjonis. Koostöö on sätestatud partnerlus- ja koostöölepingus, mis sõlmiti 22. aprillil 1996. aastal Luxembourgis ja jõustus 1. juulil 1999. aastal.⁹³ Delegatsioonide kaudu tehtav töö on osaks Euroopa Parlamendi poolt läbi viidavast parlamentaarsest diplomaatiast, mida käsitles käesoleva töö alajaotus 1.3. Delegatsiooni kaudu on sisse seatud

⁹³ Euroopa Parlament. Delegatsioonid. Armeenia, Aserbaidžaan ja Gruusia
<http://www.europarl.europa.eu/delegations/et/dsca/home.html>

kohtumised ja koostöö vastavate riikidega. Alates koostöölepingu jõustumisest toimunud iga-aastaselt kohtumisel oli arutusel ka Gruusia sisekonfliktide teema.⁹⁴ Kui 2000. aastal toimunud kohtumisel oli sisekonfliktide teema majandusarengu, korruptsioonivastase võitluse ja inimõiguste olukorra järel neljandal kohal, siis neljandal kohtumisel 2002. aastal oli küsimuse tähtsus tugevalt tõusnud.⁹⁵ Parlamentaarne diplomaatia ei ole sätestatud Euroopa Liidu lepingutega. Euroopa Parlament kasutas seda muu hulgas selleks, et saada otse Gruusia kolleegidelt infot olukorra kohta riigis ja probleemide lahendamise võimalustest.

Esimese avalduse spetsiifiliselt Gruusia teemal tegi Euroopa Parlament 14. oktoobril 2004. aastal.⁹⁶ See näitab tõsiasi, et Parlament läks kaasa suunaga Lõuna-Kaukaasia riikide eraldi käsitlemisele ja nende probleemide eristamisele. Euroopa Liidu üldises välispoliitikas oli tegu ajaga, kui Gruusia oli kaasatud laiemasse naabruspoliitikasse ja eesmärk oli toetada OSCE tegevust regioonis. Euroopa Parlament toetas Nõukogu ja Komisjoni senist tegevust, kuid märkis, et Euroopa Liit peab suurendama jõupingutusi konfliktide lahendamiseks. Parlament kasutas võimalust avaldada oma täit toetust Gruusia suveräänsusele ja territoriaalsele terviklikkusele. Samal ajal juhiti tähelepanu vajadusele lahendada Abhaasia ja Lõuna-Osseetia konfliktid austades Gruusia rahvaste õiguste määratlada oma kultuurilised, sotsiaalsed, majanduslikud ja poliitilised eesmärgid. Tegu on otseselt ja selgelt väljendatud eesmärgiga, mis ei sea kahtluse alla Gruusia kui suveräänse riigi terviklikkuse säilitamise nõuet. Euroopa Parlament tegi ka soovitus Euroopa Liidu edasiseks otsustavaks tegevuseks tagada Liidu välispoliitilised eesmärgid regioonis, muu hulgas tahte kaudu olla konfliktis vahendajaks. Nagu eelmises alapunktis nägime, ei võetud seda soovitust arvesse ja Euroopa Liit tervikuna jäi vaid OSCE rolli toetajaks. Euroopa Parlament kutsus ka

⁹⁴EU – Georgia Parliamentary Cooperation Committee 2nd Meeting 8 – 9 May 2000: Tbilisi Declaration and Recommendations
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2000_05_09_georgia_en.pdf

⁹⁵EU – Georgia Parliamentary Cooperation Committee 4th Meeting 29-30 April 2002, Tbilisi Final Statement and Recommendations
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2002_04_30_georgia_en.pdf

⁹⁶European Parliament resolution on Georgia
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2004/20041014_01_en.htm

Nõukogu ja Komisjoni üles kaasama Venemaad läbirääkimiste protsessi ja tõstatama Gruusia territoriaalse terviklikkuse teemat dialoogis Moskvaga.

2006. aasta oktoobris võttis Euroopa Parlament pingete kasvades vastu resolutsiooni Lõuna-Osseetia olukorra kohta.⁹⁷ Erinevalt Nõukogust, kelle avaldus jäi pigem napolisõnaliseks, tõi Parlament oma dokumendis välja kõik murettekitavad asjaolud, sealhulgas Venemaa poolset vaenulikud aktsioonid Gruusia suhtes. Kutsudes pooli üles hoiduma ühepoolsetes sammudest ja agressiivsetest sõnavõttudest, kinnitas Parlament kohe endiselt täielikku toetust Gruusia suveräänsusele ja territoriaalsele terviklikkusele. Olulise täiendusena lisati üleskutse Venemaale samuti respektierida Gruusia suveräänsust selle rahvusvaheliselt tunnustatud piirides. Euroopa Parlament mõistis tugevalt hukka katsed kehtestada Gruusia piirkondades iseseisvad üksused ühepoolsetelt ning kutsus ka Venemaad hoiduma toetusest sellistele suundumustele. Märkimisväärne on ka Parlamendi üleskutse Nõukogule ja Komisjonile leida viise abistada Gruusiat, et ta saaks ületada ja tasakaalustada Venemaa juhtkonna poolt üles seatud majanduslikke ja sotsiaalseid mõjutusi. Parlamendi arvates peaks külmutatud konflikte arutama Euroopa Liidu-Venemaa tippkohtumisel.⁹⁸ Näha on see, et Euroopa Parlament oli oma resolutsioonis julgem, otsekohesem ja otsustavam kui Euroopa Liidu Nõukogu oma 16. oktoobri 2006. aasta järeldustes. Ilmne oli toetus Gruusiale ja Venemaa aktsioonide hukkamõistmine. 2007. aastal oli Euroopa Parlamendi jaoks Gruusia konfliktidele lahenduse otsimine muutunud juba nii oluliseks, et telliti teaduslik analüüs, mida tegevuses aluseks võtta.⁹⁹

2008. aasta 16. aprillil seadis Venemaa sisse ametlikud suhted Abhaasia ja Lõuna-Osseetiaga. Juba järgmisel päeval mõistis selle aktsiooni hukka Euroopa Parlamendi parlamentaarse koostöö komisjoni delegatsioon.¹⁰⁰ Euroopa Liidu eesistuja tegi

⁹⁷ European Parliament resolution on the situation in South Ossetia

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2006/20061025_01_en.htm

⁹⁸ Helsingi tippkohtumisel oli Gruusia teema päevakorras. EU – Russia Summit – Helsinki, 24 November 2006

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2006/20061123_01_en.htm

⁹⁹ Coppieters, Bruno. (2007). *The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution*. <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/files/database/000040001-000041000/000040969.pdf>.

¹⁰⁰ Delegation to the Parliamentary Cooperation Committees EU-Armenia, EU-Azerbaijan and EU-Georgia
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080417_01_en.htm

sarnase avalduse päev hiljem.¹⁰¹ Venemaa samme nimetati Gruusia territoriaalse terviklikkuse põhimõtet riivavateks ja pingeid õhutavateks. Gruusia olukorda parlamentaarse diplomaatia kaudu hästi teadvate parlamendiliikmete jaoks oli Venemaa kui rahuprotsessi erapooletu vahendaja roll muutunud küsitavaks. Loodeti, et vaatamata provokatsioonidele suudab Gruusia jääda stabiilseks ning et ÜRO saab teadlikuks Venemaa sõjaväe kohaloleku potentsiaalselt negatiivsetest tagajärgedest. Konkreetsemalt heideti Putinile ette olukorra komplitseerimist uue presidendi ametisse asudes. Delegatsioon pidas vajalikuks taas korrata toetusavaldust Gruusia territoriaalsele terviklikkusele ning samuti toetada Gruusia presidendi ettepanekuid konfliktide lahendamise lihtsustamiseks. Parlamendiliikmed kutsusid rahvusvahelist üldsust ja Euroopa Liidu tervikuna tugevdama panust konflikti lahendamisse. Avaldus näitab, et parlamentaarne koostöö võimaldas Euroopa Parlamendil kiiresti reageerida olukorra halvenemisele. Samas on ilmne, et olukorda jälgivad saadikud olid Gruusias toimu pärast juba väga mures.

7. mail 2008 arutasid eurosaadikud pingelist olukorda Gruusias täiskogu istungil.¹⁰² Arutelu valmistas ette Euroopa Parlamendi resolutsiooni vastu võtmist. Euroopa Liidu Nõukogu ja Komisjoni esindajad rääkisid parlamendiliikmetele vastavate institutsioonide tegevusest. Nõukogu esindaja väljendas ÜVJP seisukohta, et Euroopa Liit toetab pingete rahumeelset lahendamist kooskõlas ÜRO ning OSCE resolutsioonidega. Komisjoni esindaja viitas Euroopa toetusele Gruusiale tema majanduslikus ja poliitilises arengus. Saadikute sõnavõttudes tehti ettepanek Euroopa Liidul asuda tegutsema Gruusia ja Venemaa vahendajana. Väga mitmed saadikud rõhusid vajadusele viia piirkonda kas ÜRO rahvusvahelised rahuvalvejõud või Euroopa Liidu missioon. Märgiti, et Venemaa otsus saata piirkonda oma väed destabiliseerib olukorda, kuid ka Gruusia ei tee oma avaldustega olukorda lihtsamaks. Lõuna-Kaukaasia riikide delegatsiooni esindaja märkis, et Venemaa poolt on tegu aktsiooniga, mida võib käsitleda annekteerimisena ja mitte miski ei õigusta Vene

¹⁰¹EU Documents on Georgia

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/eu_documents_on_georgia/index_en.htm

¹⁰² Saadikud arutasid pingelist olukorda Gruusias

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080507IPR28481&secondRef=0&language=ET>

vägede suurendamist piirkonnas. Sõnavõttudest kajas läbi arvamus, et konflikt tuleb eos lahendada ja Euroopa Liidu mitte sekkumisel võivad olla kahetsusväärsed tagajärjed.

5. juunil vastu võetud resolutsioonis väljendas Euroopa Parlament taaskord selgelt toetust Gruusia suveräänsusele ja territoriaalsele terviklikkusele rahvusvaheliselt tunnustatud piirides.¹⁰³ Venemaad kutsuti üles tühistama otsus kehtestada ametlikud suhted Lõuna-Osseetia ja Abhaasia separatistlike ametivõimude institutsioonidega. Samuti nõudsid saadikud tungivalt, et Venemaa Föderatsioon kutsuks oma lisaväed Abhaasiast viivitamata tagasi. Peale selle öeldi resolutsioonis välja, et kehtivat rahuvalveviisi tuleb muuta, sest Venemaa vägesid ei saa enam pidada erapooletuteks rahuvalvajateks. Saadikud nõudsid Euroopa suuremat kaasamist, eriesindaja aktiivsemat tegevust. Euroopa Liidu Nõukogul paluti kaaluda võimalust suurendada rahvusvaheliste jõudude hulka konfliktipiirkonnas, kasutades ära Euroopa Liidu varasemaid positiivseid kogemusi Moldovas ja Ukrainas. Resolutsiooni poolt hääletas 581, vastu 50 ja erapooletuks jäi 17 saadikut.

Sedavõrd resoluutsed väljaütlemised ja ülekaalukas toetus resolutsioonile näitavad, et parlamendiliikmed mõistsid hästi olukorra tõsidust ja sõja puhkemise ohtu. Nad nägid möödapääsmatuna, et Euroopa Liit peaks asuma vahendaja rolli ja aitama konflikti maandamist saavutada rahuvalve missiooniga. Saadikute avaldused mais ei viinud aga selleni, et Nõukogu ja Komisjoni tasandil oleks tehtud senises OSCE formaati toetavas välispoliitilises joones muudatus. Kui Euroopa Parlament oleks soovinud Euroopa Liidu poolt näha rohkem konkreetseid tegevusi, siis kuni augustini seda ei juhtunud.

Sõjalist kokkupõrget seega ära hoida ei õnnestunud ja see puhkes 8. augustil 2008. aastal. Edasise tegevuse juures tuleb silmas pidada seda, et augustikuu on Euroopa Liidu puhkuste kuu ja Euroopa Parlamendil tavapärasest tööd ei toimu. Alles 12. augustil avaldati välisasjade komitee (AFET) ning julgeoleku ja kaitse allkomisjoni (SEDE) esimeeste ühisavaldus, mis kutsus pooli viivitamatult peatama vaenutegevust

¹⁰³ Euroopa Parlamendi 5. juuni 2008. aasta resolutsioon olukorra kohta Gruusias
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0253+0+DOC+XML+V0//ET>

Gruusias.¹⁰⁴ Kuigi üleskutse käis selgelt nii Gruusia kui Venemaa kohta, oli eraldi avaldatud jahmatust Vene vägede *de facto* invasiooni üle. Parlamendisaadikud märkisid, et Nõukogu peab tegutsema resoluutselt, et peatada see konflikt. Euroopa Liit peaks olema aktiivne vahendaja ja aitama pooltel saavutada kokkulepe, mis austab Gruusia territoriaalset terviklikkust. Euroopa Liit peaks ka kaaluma tugeva rahuvalvemissiooni saatmist regiooni. Eelpool sai mainitud, et 13. augusti Üld- ja Välisasjade Nõukogu ei järginud neid ettepanekuid. Nõukogu ei teinud toetusavaldust Gruusia territoriaalsele terviklikkusele ja rahvuslikule ühtsusele. Alles 1. septembril kohtunud erakorraline Euroopa Liidu Ülemkogu külmutas hoiatuseks Euroopa Liidu läbirääkimised uue Euroopa Liidu-Vene kosstöölepingu üle, kuna Venemaa ei olnud alustanud vägede tagasi tõmbamist ja oli ühepoolset tunnustanud Abhaasia ja Lõuna-Osseetia iseseisvust. Sõltumatu tsiviilvaatlusmissioon EUMM otsustati asutada 15. septembril.

Pärast suvepuhkust arutas Euroopa Parlament kohe 1. septembril olukorda Gruusias täiskogu istungil.¹⁰⁵ Enamik saadikutest rõhutasid Gruusia territoriaalse puutumatuse olulisust ning leidsid, et Venemaa reaktsioon oli liialdatud. Samas ei olnud arusaam toimunust ühtne. Osad saadikud mõistsid hukka Venemaa-poolse Lõuna-Osseetia ja Abhaasia tunnustamise, teised seadsid küsimärgi alla Gruusia esialgse reaktsiooni õigustatuse. 3. septembril vastu võetud põhjalikus ja tasakaalustatud resolutsioonis mõistis Parlament hukka Lõuna-Osseetias ja Abhaasias valitseva olukorra muutmise jõu ja vägivallaga.¹⁰⁶ Rõhuv enamus Euroopa Parlamendi hukkamõistust oli suunatud Venemaale, keda kutsuti täitma võetud kohustusi ja alustama vägede täielikku ja viivitamatut väljaviimist Gruusia territooriumilt. Peale selle mõisteti hukka Venemaa vastuvõetamatu ja ebaproportsionaalne sõjaline tegevus ja sissetung sügavale Gruusia territooriumile ja selle osade okupeerimine, mis rikub rahvusvahelist õigust. Venemaale heideti ette ka separaatvabariikide iseseisvuse ühepoolset tunnustamist.

¹⁰⁴ A call for an immediate cessation of hostilities in Georgia

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080812_01_en.htm

¹⁰⁵ Olukord Gruusias – arutelu <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080829IPR35626&language=ET>

¹⁰⁶ Euroopa Parlamendi 3. septembri 2008. aasta resolutsioon olukorra kohta Gruusias <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2F%2fTEXT%2bTA%2bP6-TA-2008-0396%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2F%2fET&language=ET>

Teine osa hukkamõistvaid sätteid resolutsioonis oli seotud Venemaa ähvardustega vahetada välja või destabiliseerida demokraatliku riiki, ehk Gruusia valitsust, milleks ühelgi kolmandal riigil ei ole õigust. Saadikud toetasid Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika vaatlusmissiooni kohalesaatmist ning palusid Komisjonil esitada ettepaneku viisalihtsustus- ja tagasivõtulepinguteks Gruusiaga. Laiemalt paluti Nõukogul ja Komisjonil Euroopa Liidu Venemaa-poliitika läbi vaadata, sest Euroopa ja Venemaa partnerlus peaks põhinema Euroopa koostöö põhinormide reaalsel austamisel. Seda põhimõtet oli parlamendiliikmete meelest Venemaa selgelt rikkunud.

Resolutsiooni poolt hääletas 549, vastu 68 ja erapooletuks jäi 61 saadikut. See hääletus ei olnud sama üksmeelne kui juunis toimunud resolutsiooni heakskiit, kuid toetus sellele oli siiski ülekaalukas. Sotsiaaldemokraatide fraktsiooni esimees Martin Schulz ütles enne lõpphääletust, et tema fraktsioon toetab resolutsiooni, kuigi nad oleks soovinud, et oleks mainitud ka Gruusia sõjalist tegevust kriisi alguses.¹⁰⁷

Euroopa Parlament alustas käesolevas alajaotuses uuritud dokumentide kohaselt Gruusia konfliktide teemaga tegelemist samal perioodil, kui Lõuna-Kaukaasia piirkonnale hakati tähelepanu pöörama Euroopa Liidu üldises välis- ja julgeolekupoliitikas. Euroopa Parlament teostas parlamentaarset diplomaatiat regiooni kolme riigi suhtes selleks moodustatud delegatsiooni kaudu. Gruusia kolleegidega kohtuti kord aastas, et arutada regiooni arengut ja ka konfliktide lahendamist selles kontekstis. Suhete algperioodil oli delegatsiooni kohtumistel kriitiline tähtsus, sest need võimaldasid saada infot otse Gruusia poliitikutelt.

Alates 2004. aastast oli märgatav Euroopa Parlamendi püüe mõjutada Euroopa Liidu välispoliitikat Gruusia suhtes parlamentaarse kontrolli kaudu. Parlament sekkus poliitilisse arutellu omapoolsete seisukohtadega, et Euroopa Liidul tuleks suurendada jõupingutusi Gruusia konfliktide lahendamiseks, muu hulgas pakkudes välja vahendaja rolli. Seda tehes seadis Euroopa Parlament esikohale Gruusia suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse, kuid mitte Abhaasia või Lõuna-Osseetia

¹⁰⁷ Europarlament: Venemaa peab täitma võetud kohustusi
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080902IPR35954&secondRef=0&language=ET>

enesemääramisõiguse. Selline positsioon jäi valdavaks kogu konflikti perioodiks. Oli märgatav, et Parlament sai aru, et tegelik konflikt areneb Gruusia ja Venemaa vahel. Olukorra teravnedes 2006. aastal samuti Euroopa Parlament püüdis Euroopa Liidu välispoliitikat mõjutada resolutsiooni vastuvõtmisega. Parlament soovitas Nõukogul ja Komisjonil leida viise Venemaa surve tasakaalustamiseks, milles on märgatav toetus Gruusiale.

2008. aastal ei hoidunud Euroopa Parlament samuti poliitilises arutelu osalemisest. Mitmel korral avaldati arvamust Euroopa Liidu välispoliitilise suuna suhtes. Euroopa Parlament andis läbivalt mõista, et Euroopa Liit peab olema konflikti poolte vahendamisel aktiivsem. Euroopa Parlamendi nimel antud karmid väljaütlemised näitasid, et parlamendiliikmed mõistsid hästi olukorra tõsidust ja sõja puhkemise ohtu. Nad nägid möödapääsmatuna, et Euroopa Liit peaks asuma vahendaja rolli ja aitama konflikti maandamist saavutada rahuvalve missiooniga. Saadikute avaldused ei viinud aga selleni, et Nõukogu ja Komisjoni tasandilt oleks tehtud senises OSCE formaati toetavas välispoliitilises joones muudatus. Parlament oleks soovinud Euroopa Liidu poolt näha rohkem konkreetseid tegevusi, aga kuni augustini seda ei juhtunud.

Pärast sõda võttis Euroopa Parlament väga kiiresti teema arutusele ja märkimisväärse kiirusega võeti vastu resolutsioon. Kuigi aruteludes oli erinevaid arvamusi, siis resolutsiooni tekstis oli enamus punkte hukkamõistvad Venemaa suhtes. Näiteks nimetati Venemaa sõjalist tegevust ebaproportsionaalseks ja rahvusvahelist õigust rikkuvaks. Kokkuvõttes võib öelda, et Euroopa Parlament pooldas konfliktis Euroopa Liidu aktiivsemat osalust olukorra normaliseerimisel ja avaldas Euroopa Liidu üldisest retoorikast tugevamalt toetust just Gruusiale.

2.4. Gruusia konflikti järelmid ja mõju Euroopa Parlamendi edasisele tegevusele

Sõjaline kokkupõrge Gruusias ei lõpetanud piirkonnas valitsenud poliitilist konflikti ega lahendanud ühtegi selle aluseks olnud vaidlusteemat. Pinged regioonis jäid püsima. Poliitiline olukord ei olnud pärast sõda vähem komplitseeritud ja mõnes

mõttes oli isegi veel keerulisem.¹⁰⁸ Piirkonnas stabiilsuse ja rahu tagava kestva lahenduse leidmiseks pidas Euroopa Parlament vajalikuks sõltumatu rahvusvahelise juurdلuse kiireloomulist läbiviimist, et teha kindlaks faktid ja tuua suuremat selgust teatavate süüdistuste osas. Seda nõudis Parlament ka 3. septembri resolutsioonis.

2. detsembril 2008 loodud rahvusvaheline sõltumatu Gruusia konflikti uurimise missioon – *Independent International Fact-finding Mission on the Conflict in Georgia* – oli esimene omasugune Euroopa Liidu ajaloos. Selle asutamine näitab, et eelkõige oli Euroopa Liidus ja ka Parlamendis soov omada kindlat ja faktidel põhinevat alust konflikti kohta järelduste tegemiseks ja sellest ka õppimiseks. Ei olnud täiesti selge, kes oli sõjalise kokkupõrke vallandanud pool, kas selle tingisid provokatsioonid, kas konflikti käigus rikuti rahvusvahelist õigust ja inimõigusi ning kellel üldse lasub suurem vastutus selle Euroopa Liidu jaoks siiski enneolematu sündmuse vallapäästmises. Sellest võib järeldada, et Euroopa Liit soovis jääda õiglaseks ja neutraalseks, mitte teha kiireid ühepoolseid ja puudulikult infot põhinevaid otsustusi.

Euroopa Parlament analüüsis missiooni lõppraportit 22. oktoobril 2009 toimunud istungjärgul Strasbourgis.¹⁰⁹ Tõstatati küsimus, et kuidas peaks Euroopa Liit nüüd edasi toimima. Üks järeldus, mis aruandes tehakse, on see, et äärmiselt pingelistes olukordades, mis võivad viia vägivallani, tuleb rahvusvahelisel üldsusel reageerida kiiremini ja otsustavamalt.¹¹⁰ Nagu eelmises alapeatükis nägime, oli see olnud Euroopa Parlamendi soovitus 5. juunil 2008 vastu võetud resolutsioonis.

Gruusia sõjalise konflikti järelmina tugevnes märgatavalt Euroopa Liidu välispoliitika Kaukaasia piirkonna suhtes. See oli olnud Euroopa Parlamendi üleskutse Nõukogule ja Komisjonile konfliktieelsel perioodil. Pärast rahukokkuleppe vahendamist jäi Euroopa Liit Gruusias endiselt aktiivseks osaliseks. Kui enne sõja puhkemist ei olnud Euroopa Liit märkimisväärselt pingutanud konfliktipoolte vahendamisse, siis pärast konflikti on Euroopa Liit nendes protsessides palju nähtavam. Esiteks oli Euroopa Liit

¹⁰⁸ IIFFMCG. (2009). *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia: Report*. http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmcc_report.pdf.

¹⁰⁹ Rahvusvahelise sõltumatu uurimissmissiooni aruanne konflikti kohta Gruusias (arutelu) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20091022+ITEM-006+DOC+XML+V0//ET>

¹¹⁰ Samas punkt 35

kohal vaatlusmissiooni näol (*EU Monitoring Mission*, EUMM Georgia, loodi 15. septembril 2008. aastal), mis tagas vaerahust kinnipidamist ning inimõiguste järgimist.¹¹¹ Pärast OSCE missiooni lõpetamist Venemaa survele on Euroopa Liidu järelevalvemissioon Gruusias ainus rahvusvahelise üldsuse esindus, mis jälgib olukorda riigis. Euroopa Parlament avaldas soovi, et selle tegevust laiendataks ja et see hõlmaks kogu Gruusia territooriumi. Teiseks võttis Euroopa Liit aktiivse rolli Genfis toimuvatel kõnelustel koostöös OSCE ja ÜRO esindajatega. Kolmandaks on Euroopa Liit andnud suurt rahalist abi, et taastada majanduslik stabiilsus ja tagada pagulaste vajaduste täitmine.¹¹²

Euroopa Parlamendis püüdsid saadikud raporti arutelul leida juhtumist õppetunde. Uurimissmissiooni raport kritiseeris näiteks asjaolu, et Gruusia kodanikele anti Abhaasias ja Lõuna-Osseetias massiliselt Vene passe, mis on vastuolus rahvusvahelise õigusega. Märkiti, et täpselt samamoodi, nagu õnnestati Gruusia suveräänsust, tehakse seda ka Ukraina riikliku suveräänsusega Krimmis, kus Venemaa annab Ukraina kodanikele kergekäeliselt uusi passe. Pakuti välja, et üks oluline järeldus võiks olla see, et Euroopa Liit peaks aktiivselt aitama Kiievil kaitsta oma riiklikku sõltumatust. Võib öelda, et erinevalt Gruusia konfliktist Ukraina kriisi puhul selle käigus ei vähendanud Euroopa Liit kordagi nende avalduste jõudu, mis kinnitasid tingimusteta toetust Ukraina suveräänsusele ja territoriaalsele terviklikkusele. Kahjuks ei õnnestunud aga ka Ukraina puhul ära hoida sõjalist konflikti.

Komisjoni esindaja Leonard Orban kinnitas raporti arutelul parlamendiliikmetele, et Euroopa Liit toetab Gruusia kui sõltumatu riigi territoriaalset terviklikkust ja suveräänsust täielikult. Komisjon lubas toetada jätkuvalt valdkondlikku koostööd ja suhteid Gruusiaga, võimaldades riigil edeneda ja tulla Euroopa Liidule lähemale. Samuti anti saadikutele lubadus Euroopa Liidu osalemise kohta Genfi läbirääkimistel, mille raames peetakse poliitilist dialoogi ja milles osalevad kõik asjaosalised.

¹¹¹ Presentation of the report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-278_en.htm

¹¹² Samas.

Konfliktijärgsetel aastatel on Euroopa Liidu ja Gruusia suhted vaatamata Gruusia juhtkonna vahetumisele järjest tihenened. Gruusia on osalenud Idapartnerluse koostöös alates selle algatamisest 2009. aastal. Selle kaudu on toimunud tihedam poliitiline lõimumine ja majanduslik integratsioon Euroopa Liiduga samal ajal kui Liit on omalt poolt julgustanud reformiprotsesse ja kodanikuühiskonna arengut. 2014 aasta juunis sõlmiti Gruusiaga assotsiatsioonileping. Euroopa Parlament ratifitseeris selle 18. detsembril 2014. Gruusia on selle kaudu tihendanud tunduvalt koostööd Euroopa Liiduga kaubandusvaldkonnas, lihtsustatud on viisarežiimi.¹¹³ Euroopa Liidu vaatlusmissioon EUMM on endiselt piirkonnas tegutsev. 2014. aasta lõpus pikendati missiooni volitusi kaheks aastaks.¹¹⁴

Käesolev alapeatükk näitab, et Euroopa Parlament tegeles Gruusia suhtes Euroopa Liidu poolt teostatava välispoliitika jälgimisega ka pärast sõja lõppu. Parlament toetas uurimissmissiooni loomist, et selgitada välja konflikti põhjused ja saada sellest tuge tulevikusimuste edasiseks lahendamiseks. Parlament analüüsis missiooni raportit ja otsis võimalusi teha sellest järeldusi edaspidiseks. Euroopa Liidu välispoliitika Gruusia suhtes muutus hõlmavamaks ja Euroopa kurssi toetavamaks. Samuti jäi Euroopa Liit üldiselt nii vaatlusmissiooni kaudu, finantsabi kaudu kui ka Genfi kõnelustel osalemise kaudu osalema Gruusia konfliktide lahendamises, mis oli olnud Parlamendi soovitus.

Peatüki põhjal võib öelda, et nii Gruusia konflikti ägenemise eel, selle ajal, kui ka sõja järgselt oli Euroopa Parlament kaasatud erineval viisil Euroopa Liidu välispoliitilisse tegevusse. Institutsioonil oli igal etapil kindel seisukoht Euroopa Liidu osaluse kohta, mis näitab, et Parlament nägi endal debati looja ja Euroopa Liidu kursi mõjutaja rolli. Euroopa Parlamendi väljaütlemised olid Euroopa Liidu suuremat osalust julgustavad. Siiski on ka näha, et Parlamendi seisukohad ei suutnud panna teisi institutsioone võtma aktiivsemat hoiakut enne sõjalise konflikti puhkemist.

¹¹³ EEAS, EU-Georgia relations http://eeas.europa.eu/georgia/index_en.htm

¹¹⁴ Nõukogu otsus 2014/915/ÜVJP, 16. detsember 2014, millega muudetakse otsust 2010/452/ÜVJP Euroopa Liidu vaatlusmissiooni kohta Gruusias (EUMM Georgia) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32014D0915>

Kokkuvõte

Lissaboni leping on seadnud Euroopa Parlamendi Liidu ülesehituses esmatähtsaks institutsiooniks, kuid välissuhetes on tal lepingu järgi endiselt sekundaarne roll. Käesolev bakalaureusetöö lähtus tõdemusest, et on üldiselt levinud arusaam, nagu oleks Euroopa Liidu ühine välispoliitika valitsustevahelise koostöö pärusmaa, kus Euroopa Parlamendil eriti suurt rolli ei ole. Töö probleemina esitati vastuolu Parlamendile omistatava rolli ja institutsiooni enda poolt võetud rolli vahel. Euroopa Parlamendile omistatakse ÜVJP kujundamises ainult minimaalset pädevust, mis ei ole aga empiiriliselt põhjendatud. Lähenedamine Euroopa Parlamendile kui ÜVJP osas marginaalsele osalisele võib viia Parlamendi kõrvalejätmisele Euroopa Liidu ühise välispoliitika teaduslikul analüüsimisel, aga ka praktilises Euroopa Liidu välispoliitika protsessides. Selle tõttu kannatab Liidu välispoliitika legitiimsus, sest Euroopa Parlament ainsa rahva poolt valitava Liidu institutsioonina tugevdab Euroopa Liidu demokraatlikku kuvandit rahvusvaheliselt.

Töö põhiliseks uurimisküsimuseks on see, kuidas on hinnang Euroopa Parlamendi rolli kohta kooskõlas aluslepingutes sätestatud õigustega ÜVJP valdkonnas ning tema tegeliku osalusega välispoliitika protsessides. Uurimisküsimusele vastamiseks on töös põhjalikult analüüsitud esiteks Euroopa Parlamendi formaalseid pädevusi aluslepingute põhjal ja teiseks, Parlamendi liitumist Euroopa Liidu välispoliitika kujundamise protsessiga Gruusia konflikti kontekstis. Vastavalt sellele on ka püstitatud töö struktuur, mis jaguneb kaheks peatükiks.

Esimese peatükki esimeses alajaotuses esitatud ajalooline ülevaade ÜVJP arengust näitas, et Euroopa Parlament osales aktiivselt selle poliitika loomise ja tugevdamise protsessides ning tegi omalt poolt ettepanekuid koostöö tihendamiseks. Parlament toetas algusest peale ÜVJP kontseptsiooni ja püüdis selle kohaldamisala laiendada. Esinduskogu osales lepingute muudatuste väljatöötamisel ning võttis ise initsiatiivi, et

saavutada parlamentaarne kontroll ja pädevus ka Euroopa Liidu välispoliitika valdkonnas. See näitab, et Euroopa Parlamendil on olnud aktiivne roll ÜVJP kujunemises ja tugevnemises. Kahtlemata nägi Parlament ka endal kohta selles poliitikas.

Esimese peatüki teises alaosas on vaadeldud Euroopa Parlamendi formaalseid pädevusi ÜVJP valdkonnas. Uurimus näitab, et pärast Lissaboni lepingu jõustumist on Parlamendi pädevus ÜVJP alal märkimisväärselt suurenenud. Euroopa Parlamendi rolli Euroopa Liidu välispoliitika kujundamisel ei saa toodud analüüsi põhjal pidada enam kõrvaliseks. Sellest tulenevalt ei ole talle omistatud piiratud roll kooskõlas tegeliku rolliga, mida Parlament teostab.

Euroopa Parlamendi saadikutel on olemas võimalused saada teavet Euroopa Nõukogu ja Ülemkogu poolt juhitud ja rakendatavast välis- ja julgeolekupoliitikast. Samuti on võimalik avaldada arvamust ja esitada küsimusi. Neid vahendeid kasutab Parlament aktiivselt ka praktikas. Parlament peab kinnitama ÜVJP iga-aastase eelarve, mille kaudu ta saab mõjutada Euroopa Liidu tegevust rahvusvahelisel areenil. Kaasotsustaja rolli kaudu eelarvemenetluses on Euroopa Parlamendil ka suurem järelevalvemõju välispoliitika valdkonnale üldiselt. Euroopa Liidu välisteenistuse üle teostab Parlament regulaarset kontrolli ning annab sellele soovitusi. Euroopa Parlament teostab järelevalvet ka rahvusvaheliste lepingute läbirääkimiste, ratifitseerimise ja rakendamise üle. Samas näitas pädevuste analüüs, et on veel ruumi Euroopa Parlamendi rolli tugevdamiseks tulevikus. Hetkel on Parlamendil põhiliselt *post hoc* järelevalvepädevus aga puudub otsene kanal *ex ante* kaasa rääkida välispoliitika ja kaitsepoliitika valdkonna aktide koostamisel koos võimalusega kontrollida, kas Euroopa Parlamendi seisukohti võetakse aktides arvesse.

Töö esimese osa viimases alajaotuses on analüüsitud Euroopa Parlamendi rolli praktikas ja parlamentaarse diplomaatia võimalusi. Parlamendi rolliks on praktikas pakkuda platvormi kogemuste vahetamiseks institutsioonide ja valitsuste tasandi poliitiliste otsustajate, samuti kodanikuühiskonna ja teadmuspõhiste kogukondade vahel, aidates tõsta üldsuse teadlikkust ÜVJP-st ja hõlbustades erinevate partnerite osalemist. Oma tegevusega on Euroopa Parlament suurendanud Euroopa Liidu

välispoliitika nähtavust ning toiminud sillana Euroopa Liidu institutsioonide ja kodanike vahel, mis demokraatlikult valitud organile on kohane. Oluline roll selles töös on Parlamendi komisjonidel, eriti väliskomisjonil. Lisaks on Euroopa Parlament välja kujundanud ja tegutseb aktiivselt parlamentaarse diplomaatia võrgustiku kaudu, mis hõlmab alalisi ja *ad hoc* delegatsioone, parlamentidevahelisi kohtumisi ja regionaalseid parlamentaarseid assambleesid. See näitab, Parlament tunneb end poliitika osalisena ja püüab saada selles järjest suuremat rolli. Ühenduse sisestes protsessides tähendab parlamendiliikmete osalemine debatis, et tunnetatakse, et rahvaesindus peab oma seisukohti päevateemades teistele organitele (eriti Nõukogule) teatavaks tegema.

Esimese peatüki põhijärelduseks on, et Euroopa Parlament on kindlustanud nähtava ja sisulise rolli ÜVJP süsteemis nii oma formaalsete pädevuste osas kui ka praktikas lisaks võetud funktsioonide osas. Seda eelkõige seetõttu, et Euroopa Parlament on aktiivselt otsinud võimalusi poliitilises diskussioonis ja rahvusvaheliste probleemide lahendamises osaleda. Formaalselt on Parlamendil demokraatliku järelevalve teostaja roll, mis on praegusel ajal enamasti piiratud *post hoc* kontrolliga poliitikate üle. Tugev kaasotsustaja roll eelarvemenetluses annab Parlamendile olulise kaudse mõjutushoova. Parlamendi rolliks praktikas on olla debati looja ja välispoliitika arutelude platvormi pakkuja. Euroopa Parlament suurendab oluliselt Euroopa Liidu välispoliitika nähtavust ning loob silla Euroopa Liidu institutsioonide ja kodanike vahel. Lisaks on Parlament ise välispoliitika teostaja rollis parlamentaarse diplomaatia puhul.

Töö teise peatüki eesmärgiks oli uurida Euroopa Parlamendi rolli välispoliitilistes protsessides konkreetse näite varal, milleks on valitud Gruusia konflikt. Konkreetne näide on vajalik demonstreerimaks, kuidas Euroopa Parlamendi välispoliitika-alased seisukohad Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikat mõjutavad. Gruusia on näiteks valitud seetõttu, et Euroopa Parlamendi rolli selles konkreetsetes välispoliitilises kriisis ei ole seni kirjanduses käsitletud, samas on tegu endiselt aktuaalse näitega lähiminevikust.

Euroopa Parlamendi rolli paremaks mõistmiseks antakse esimeses alapeatükis sissejuhatav ülevaade Gruusia konflikti arenemisest ja kulust, mis annab ajaraamistiku Euroopa Liidu ja Parlamendi tegevuse mõistmiseks.

Euroopa Liidu välispoliitika Lõuna-Kaukaasia piirkonna suhtes sai alguse 1990ndatel. Uuritud dokumentide kohaselt alustas Euroopa Parlament Gruusia konfliktide teemaga tegelemist samal perioodil, kui Lõuna-Kaukaasia piirkonnale hakati tähelepanu pöörama Euroopa Liidu üldises välis- ja julgeolekupoliitikas. Euroopa Parlament teostas parlamentaarset diplomaatiat regiooni kolme riigi suhtes selleks moodustatud delegatsiooni kaudu. Suhete algperioodil oli delegatsiooni kohtumistel suur tähtsus, sest need võimaldasid saada infot otse Gruusia poliitikutelt.

Euroopa Liidu välispoliitikat varasemal perioodil iseloomustas mitmetel tasanditel avaldatud toetus Gruusia territoriaalsele terviklikkusele ja riiklikule ühtsusele tema rahvusvaheliselt tunnustatud piirides. Euroopa Liidu eesmärk sellel perioodil oli toetada ÜRO ja OSCE raamistikus läbi viidavat konfliktilahendust. Alates 2004. aastast oli märgatav aga Euroopa Parlamendi püüe mõjutada Euroopa Liidu välispoliitikat Gruusia suhtes parlamentaarse kontrolli kaudu. Parlament sekkus poliitilisse arutellu omapoolse seisukohaga, et Euroopa Liidul tuleks suurendada jõupingutusi Gruusia konfliktide lahendamiseks, muu hulgas pakkudes välja vahendaja rolli. Seda tehes seadis Euroopa Parlament esikohale Gruusia suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse, kuid mitte Abhaasia või Lõuna-Osseetia enesemääramisõiguse. Selline positsioon jäi valdavaks kogu konflikti perioodiks. Oli märgatav, et Parlament sai aru, et tegelik konflikt areneb Gruusia ja Venemaa vahel. Olukorra teravnedes 2006. aastal samuti Euroopa Parlament püüdis Euroopa Liidu välispoliitikat mõjutada resolutsiooni vastuvõtmisega. Parlament soovitas Nõukogul ja Komisjonil leida viise Venemaa surve tasakaalustamiseks, mis näitab toetust Gruusiale.

Konflikti lähenedes ja pingete kasvades piirkonnas 2008. aastal ei näinud Euroopa Liit endal rolli kriisi lahendamises, pigem toetati olemasolevaid läbirääkimisformaate ja eriti OSCEd. Siiski võib järeldada, et tegeleti kriisi jahutamise uute võimaluste otsingutega ja püüti mõelda, kuidas panustada Euroopa Liidu poolt rohkem. Samal ajal

ei hoidunud Euroopa Parlament samuti poliitilises arutelus osalemisest, vaid mitmel korral avaldas arvamust Euroopa Liidu välispoliitilise suuna suhtes. Euroopa Parlament andis läbivalt mõista, et Euroopa Liit peab olema konflikti poolte vahendamisel aktiivsem. Parlamendi karmid väljaütlemised näitasid, et parlamendiliikmed mõistsid hästi olukorra tõsidust ja sõja puhkemise ohtu. Nad nägid möödapääsmatuna, et Euroopa Liit peaks asuma vahendaja rolli ja aitama konflikti maandamist saavutada rahuvalve missiooniga. Saadikute avaldused ei viinud aga selleni, et Nõukogu ja Komisjoni tasandilt oleks tehtud senises OSCE formaati toetavas välispoliitilises joones muudatus. Parlament oleks soovinud Euroopa Liidu poolt näha rohkem konkreetseid tegevusi, aga kuni augustini seda ei juhtunud.

Konflikti aktiivses faasis pidi Euroopa Liit juba aktiivsemalt sekkuma vahendajana ja konflikti lahendajana, sest ÜRO ja OSCE, kus Venemaa oli osalisriik, ei saanud seda teha. Euroopa Liidu eesistujariigi Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy suhtles otse kahe konfliktipoolle riigijuhtidega kuni saavutas mõlemale poolele vastuvõetava rahuplaani. Pärast sõda Euroopa Parlament väga kiiresti võttis teema arutusele ja märkimisväärse kiirusega võeti vastu resolutsioon. Kuigi aruteludes oli erinevaid arvamusi, siis resolutsiooni tekstis oli enamus punkte hukkamõistvad Venemaa suhtes. Näiteks nimetati Venemaa sõjalist tegevust ebaproportsionaalseks ja rahvusvahelist õigust rikkuvaks. Kokkuvõttes võib öelda, et Euroopa Parlament pooldas konfliktis Euroopa Liidu aktiivsemat osalust olukorra normaliseerimisel ja avaldas Euroopa Liidu üldisest retoorikast tugevamalt toetust just Gruusiale.

Teise peatüki viimane alajaotus näitas, et Euroopa Parlament tegeles Gruusia suhtes Euroopa Liidu poolt teostatava välispoliitika jälgimisega ka pärast sõja lõppu. Parlament toetas uurimissmissiooni loomist, et selgitada välja konflikti põhjused ja saada sellest tuge tüliküsimuste edasiseks lahendamiseks. Parlament analüüsis missiooni raportit ja otsis võimalusi teha sellest järeldusi edaspidiseks. Euroopa Liidu välispoliitika Gruusia suhtes muutus hõlmavamaks ja Euroopa kurssi toetavamaks. Samuti jäi Euroopa Liit üldiselt nii vaatlusmissiooni kaudu, finantsabi kaudu kui ka Genfi kõnelustel osalemise kaudu osalema Gruusia konfliktide lahendamises, mis oli

olnud Parlamendi soovitus. Parlament rakendas Gruusiaga seoses oma aluslepingutest tulenevaid pädevusi ratifitseerides assotsiatsioonilepingu ja kinnitades EUMM eelarve.

Teise peatüki olulisem järelalus seisneb selles, et nii Gruusia konflikti ägenemise eel, selle ajal kui ka sõja järgselt oli Euroopa Parlament kaasatud erineval viisil Euroopa Liidu välispoliitilisse tegevusse. Institutsioonil oli igal etapil kindel seisukoht Euroopa Liidu osaluse kohta, mis näitab, et Parlament nägi endal debati looja ja Euroopa Liidu kursi mõjutaja rolli.

Euroopa Parlamendi lähenemine välispoliitikas võib Gruusia konflikti näitel Nõukogu ja Komisjoni omast erineda. Enamushääletuse tõttu saab Parlament avaldada tugevamaid, vähem neutraalseid ja normatiivsemaid seisukohti. Parlament on võtnud rolli, kus ta annab Euroopa Välispoliitika elluviijatele nõuandeid lähtuvalt saadikute enamuse positsioonist. Euroopa Parlamendi väljaütlemised Gruusia puhul olid Euroopa Liidu suuremat osalust julgustavad. Siiski on ka näha, et Parlamendi seisukohad ei suutnud panna teisi institutsioone võtma aktiivsemat hoiakut enne sõjalise konflikti puhkemist. Pärast olukorra stabiliseerumist said rakendatud paljud soovitused, mis Parlament välispoliitika juhtidele andis. Tulevikus oleks kindlasti soovitav käsitleda, kas Ukraina kriisi lahendamisel arvestati Parlamendi seisukohti Gruusia kogemuse tõttu rohkem.

Käesoleva töö eesmärgiks oli seatud uurida, milline on Euroopa Parlamendi sisuline roll Euroopa Liidu välissuhetes. Bakalaureusetöö täidab selle eesmärgi ja näitab nii formaalsete pädevuste analüüsi kui praktikast tuleneva juhtumi käsitlese põhjal, et Euroopa Parlament on Euroopa Liidu välispoliitika valdkonnas oluline institutsioon, kellel on välispoliitika valdkonnas kindel roll ja kes oma seisukohti kindlalt väljendab ka siis, kui need ei ole Euroopa Liidu välispoliitilise liiniga täpselt kooskõlas. Euroopa Parlament on eelkõige ise aktiivselt otsinud võimalusi poliitilises diskussioonis ja rahvusvaheliste probleemide lahendamises osaleda ja on sellega kindlustanud endale koha ÜVJP süsteemis.

The role of European Parliament in the foreign policy of the European Union

The purpose of this paper is to assess the role of the European Parliament in European Union's foreign policy. Throughout its existence as a European Union institution, the European Parliament has grown in its authority. Yet the widespread sentiment is that the European Parliament does not possess a strong role in the foreign policy instruments of the European Union. This has been considered the task of other European Union institutions and governments of the member states. However, in the recent years, the Parliament has started to adopt a stronger and more decisive role within the foreign policy of the European Union. This paper examines the role of the European Parliament within the foreign policy of the European Union. As a case study, the paper observes the European Parliament's participation in the context of the Russo-Georgian War of 2008. Through looking at the European Parliament's resolutions and actions during the conflict, the paper attempts to give an accurate assessment of the European Parliament's role in the European Union foreign policy.

In the examination of the role that the European Parliament has been given within the foreign policy structure, the paper shows that the Parliament played an important role in the implementation of the Common Foreign and Security Policy, took initiative and actively pushed for the adoption of parliamentary supervision within the CFSP. Since the Lisbon Treaty, the authority of the European Parliament has increased within the CFSP. The Parliament has the right to supervise the budget of the CFSP. It also has the authority to make propositions within the CFSP policy, albeit *post hoc*. The first chapter of the paper concludes that the European Parliament has taken a substantial role within the foreign policy framework largely due to its own efforts to increase parliamentary involvement.

In the second chapter, the paper assesses the role of European Parliament in the foreign policy through the example of the Russo-Georgian War. It gives an overview of the conflict and evaluates the role of the Parliament in supporting Georgian territorial integrity during the conflict. During a time when the European Union

supported conflict resolution through United Nations and OSCE institutions, the European Parliament was vocal in supporting European Union's greater involvement in the conflict. After the conflict ended in August of 2008, European Parliament quickly passed a resolution that condemned Russia's involvement in the conflict. The second chapter concludes with the assessment that in contrast with other European Union institutions, the Parliament was vocal in supporting the Union's greater involvement in the crisis. The European Parliament instigated debate and influenced of the European Union foreign policy. Because of its parliamentary structure, the European Parliament was much more vocal and active during the conflict than other European Union institutions, which does not correlate with the limited role that the Parliament has been assigned to.

There seems to be a conflict within the capacity that European Parliament has been given by the treaties and the actual active role that the European Parliament assumes within the foreign policy structure. The research results in the conclusion that the European Parliament has actively pushed its greater involvement within the foreign policy framework. During the Russo-Georgian conflict, the European Parliament repeatedly tried to argue for European Union's greater involvement in the conflict. The paper analyses the formal competence that the European Parliament has been given through various treaties and contrasts this with the actions taken by the Parliament during the Russo-Georgian War. It concludes that despite the limited formal authority it possesses, the European Parliament is a vital institution within the foreign policy framework.

Viidatud allikad

EL dokumendid

1. Council Conclusions, External Relations, Brussels, 9 December 2003
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-357_en.htm?locale=en
2. Council Conclusions, External Relations, Brussels, 26 January 2004
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/26january2004_en.pdf
3. Council Conclusions on Georgia-Russian Federation relations, External Relations, Luxembourg, 16-17 October 2006,
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/1617oct2006_en.pdf
4. Council Conclusions on Georgia, Brussels, 15 and 16 September 2008
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102749.pdf
5. EU – Georgia Parliamentary Cooperation Committee 2nd Meeting 8 – 9 May 2000: Tbilisi Declaration and Recommendations
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2000_05_09_georgia_en.pdf
6. EU – Georgia Parliamentary Cooperation Committee 4th Meeting 29-30 April 2002, Tbilisi Final Statement and Recommendations
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2002_04_30_georgia_en.pdf
7. Euroopa Liidu leping, konsolideeritud versioon, EUR-Lex andmebaasis http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.EST
8. Euroopa Liidu Toimimise leping, konsolideeritud versioon, EUR-Lex andmebaasis http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.EST
9. Euroopa Parlamendi 5. juuni 2008. aasta resolutsioon olukorra kohta Gruusias
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0253+0+DOC+XML+V0//ET>
10. Euroopa Parlamendi 3. septembri 2008. aasta resolutsioon olukorra kohta Gruusias
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP6-TA-2008-0396%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fET&language=ET

11. Euroopa Parlamendi 22. oktoobri 2009. aasta resolutsioon Euroopa välisteestuse loomise institutsiooniliste aspektide kohta
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0057+0+DOC+XML+V0//ET>
12. Euroopa Parlamendi 8. juuli 2010. aasta õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteestuse korraldus ja toimimine
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//ET>
13. European Council (2003) A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December
<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
14. European Parliament resolution on Georgia, 2004-10-14
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2004/10-14/0023/P6_TA\(2004\)0023_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2004/10-14/0023/P6_TA(2004)0023_EN.pdf)
15. European Parliament resolution on the situation in South Ossetia, 2006-10-25
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/10-26/0456/P6_TA\(2006\)0456_EN.doc](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/10-26/0456/P6_TA(2006)0456_EN.doc)
16. Extraordinary European Council, Presidency Conclusions, Georgia-Russia conflict
http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_8116_en.htm
17. Extraordinary meeting of General Affairs and External Relations Brussels, 13 August 2008 http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-236_en.htm
18. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, September 2009, p 5
http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf
19. Institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise kohta, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&qid=1420805677817&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&qid=1420805677817&from=EN)
20. Kõrge esindaja deklaratsioon poliitilise vastutuse kohta
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//ET#BKMD-4>

21. Nõukogu otsus 2014/915/ÜVJP, 16. detsember 2014, millega muudetakse otsust 2010/452/ÜVJP Euroopa Liidu vaatlusmissiooni kohta Gruusias (EUMM Georgia)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32014D0915>
22. Raport EL välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja iga-aastase aruande kohta Euroopa Parlamendile (2014/2219(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0039+0+DOC+XML+V0//ET>
23. Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on South Ossetia and Abkhazia
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080708_02_en.htm
24. Statement by the Presidency of the Council of the European Union following recent events in South Ossetia (Georgia)
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080805_01_en.htm
25. Statement by the Presidency of the Council of the European Union on the deterioration of the situation in South Ossetia (Georgia)
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080807_02_en.htm
26. The European Commission on the events in Georgia
http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080808_02_en.htm

Veebiallikad

1. EUR-Lex andmebaas <http://eur-lex.europa.eu>
2. Euroopa Liidu vaatlusmissiooni kodulehekülg <http://eumm.eu/en>
3. Euroopa Liidu Välisteenistuse kodulehekülg <http://eeas.europa.eu>
4. Euroopa Parlamendi kodulehekülg <http://www.europarl.europa.eu/portal/et>

Kirjandus

1. Asmus, Ronald D (2010). *Väike sõda, mis raputas maailma: Gruusia, Venemaa ja Lääne tulevik*. Tallinn: Eesti Ajalehed.

2. Bendini, Roberto; Armanoviča, Marika. (2014). *The role of the EP in shaping the EU's trade policy after the entry into force of the Treaty of Lisbon*.
3. Bindi, Federiga (2012). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. 2nd ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
4. Bulmer, Simon J. (1993). *The Governance of the European Union: A New Institutional Approach*. Journal of Public Policy. 13 (4)
5. Coppieters, Bruno.(2007) *The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution*. European Union Institute for Security Studies.
<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000040001-000041000/000040969.pdf>
6. Crobett, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael (2011). *The European Parliament*. 8th ed. London: John Harper Publishing.
7. Diedrichs, Udo (2004). *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?* The International Spectator. 39.2,
<http://pubblicazioni.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf>
8. Forsberg, Tuomas; Seppo, Antti, (June 2010) *The EU as a Peace-Maker in the Russo-Georgian War*. Pan-European Conference on EU Politics, Porto.
<http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/136.pdf>
9. Foucher, Michel; Giuliani, Jean-Dominique (2008) *The European Union and the Russi-Georgian War*. Foundation Robert Schuman, European issues nr 108<http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-108-en.pdf>
10. Grono, Magdalena Frichova (2010). *Georgia's Conflicts: What role for the EU as mediator*. Initiative for Peacebuilding, Brussels
11. Hrant, Kostanyan and Vandecasteele, Bruno. (2013) *The EuroNest Parliamentary Assembly: The European Parliament as a Socializer of its Counterparts in the EU's Eastern Neighbourhood?* College of Europe EU Diplomacy Papers 5: 2013.
https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_5_2013_-_kostanyan_vandecasteele.pdf
12. Huff, Andrew. (2013) *Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of CFSP and CSDP*. OPAL Online Paper 14. <http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/14.pdf>
13. Laar, Mart (2014) *Impeeriumi vastulöök, Vene-Gruusia sõda, august 2008* Kirjastus Read, Tallinn
14. Piris, Jean-Claude (2010). *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* Cambridge University Press
15. Polner, Gergely. *Stronger European Parliament and Its New Role in the European Union's Foreign Policy*, A." *Yonsei LJ* 1 (2010): 255.

16. Raube, Kolja (2011) *The Emerging Relationship between the European Parliament, the High Representative and the External Action Service*. Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 74.
https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp71-80/wp74.pdf
17. Redei, Lorinc, (2013) *Normative Parliamentarians: The European Parliament's Role in the EU's Foreign Policy Process*. Budapest, Hungary: Central European University.
18. Rosén, Guri. (2014). *EU Confidential: The European Parliament's Involvement in EU Security and Defence Policy*. JCMS: Journal of Common Market Studies.
19. Soetendorp, Ben. (2014). *Foreign Policy in the European Union: History, Theory & Practice*. Routledge.
20. Stavridis, Stelios and Irrera, Daniela eds (2015). *The European Parliament and Its International Relations*. Routledge.
21. Tigran, Mkrtchyan; Huseynov Tabib; Gogolashvili Kakha (2009). *The European Union and the South Caucasus. Three Perspectives on the future of the European Project from the caucasus*. Europe in Dialogue 2009/1.
<http://core.ac.uk/download/pdf/5083578.pdf>
22. Veebel, Viljar; Kuuse, Eveli; Hurt, Ulrika; Hirv, Joel; Jaanus, Kaia; Markus, Raul; Adamson, Andero (2009) *Euroopa Parlamendi Eesti saadikute tegevus Euroopa Liidu arengukoostöö valdkonnas 2006-2008*. Tartu Ülikool, Euroopa Kolledž
http://www.academia.edu/5992150/Euroopa_Parlamendi_Eesti_saadikute_tegevus_Euroopa_Liidu_arengukoost%C3%B6%C3%B6_valdkonnas_2006-2008
23. Whitman, Richard G., Wolff, Stefan (2010). *The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications*. International Affairs 86.1 2010: 87-107.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Tanel Pärnsalu** (sünnikuupäev: 27.07.1994)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

bakalaureusetöö “Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu välispoliitikas Gruusia kriisi näitel”,

mille juhendaja on dotsent Vahur Made,

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus 25.05.2015



(allkiri)